



# Du quartier à l'Etat. Sociologie des publics des dispositifs participatifs brésiliens. Le cas des conférences municipales des femmes à Recife et Londrina (Brésil)

Marie Hélène Sa Vilas Boas

## ► To cite this version:

Marie Hélène Sa Vilas Boas. Du quartier à l'Etat. Sociologie des publics des dispositifs participatifs brésiliens. Le cas des conférences municipales des femmes à Recife et Londrina (Brésil). Science politique. Aix-Marseille Université, 2012. Français. NNT : . tel-00804115

**HAL Id: tel-00804115**

**<https://theses.hal.science/tel-00804115>**

Submitted on 25 Mar 2013

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

**Du quartier à l'Etat. Sociologie des publics des dispositifs  
participatifs brésiliens  
Le cas des conférences municipales des femmes de Recife et de  
Londrina.**

**THESE**

Pour l'obtention du grade de Docteur en Science politique  
Doctorat Aix-Marseille Université  
Présentée et soutenue publiquement par  
**Marie-Hélène Sa Vilas Boas**

Le 26 novembre 2012

Sous la direction de  
**Daniel van Eeuwen**

**JURY**

**Loïc Blondiaux**, Professeur des universités, Université Paris 1.

**Jean-Pierre Gaudin**, Professeur des universités, Institut d'Etudes Politiques d'Aix-en-Provence.

**Camille Goirand**, Maître de conférences, HDR, Institut d'Etudes Politiques de Lille (rapporteur).

**Erik Neveu**, Professeur des universités, Institut d'Etudes Politiques de Rennes (rapporteur).

**Daniel van Eeuwen**, Professeur des universités, Institut d'Etudes Politiques d'Aix-en-Provence (directeur de thèse).

**Dominique Vidal**, Professeur des universités, Université Paris 7.



*L'idée selon laquelle nous devrions seulement nous tourner vers ce qui est intéressant, vers ce que nos réflexions antérieures nous disent être intéressant, vers ce que notre univers professionnel nous dit être intéressant, vers ce que la littérature publiée nous dit être intéressant, est un piège dangereux (Howard Becker, 2002, p. 162).*



## RESUME DE LA THESE

---

**Résumé :** Pourquoi certains dispositifs participatifs brésiliens réunissent-ils surtout des acteurs habituellement peu participants ? Cette thèse rend compte d'une participation « improbable » à partir de l'étude des conférences municipales des femmes de Recife et de Londrina. A la différence des analyses « institutionnelles » qui placent les procédures en facteur explicatif des pratiques de participation, notre approche vise à mettre en évidence l'ancrage social des dispositifs et l'intrication entre les jeux sociaux et participatifs. L'hypothèse principale est que la mobilisation des déshéritées dans les conférences des femmes dépend principalement des enjeux propres à l'espace des quartiers populaires et, plus précisément, des luttes pour la représentation en leur sein. Cette thèse repose sur la combinaison de deux niveaux d'analyse : une approche micro-sociologique, centrée sur les trajectoires et les pratiques de participation des habitantes ; une approche méso-sociologique ensuite, visant à retracer l'émergence de la démocratie participative au Brésil. Ces deux niveaux permettent de montrer que la participation des plus démunis est le résultat d'une part d'une histoire singulière, au cours de laquelle la notion de participation a été associée aux quartiers populaires, et de l'autre des dynamiques individuelles et collectives de construction des porte-parole légitimes de ces territoires.

**Mots-clés :** Participation improbable, démocratie participative, intersection des rapports sociaux.

**Summary:** Why do several Brazilian participatory institutions gather people who usually do not participate? This thesis attempts to analyse an “improbable” participation through the case of women's municipal conferences in Recife and Londrina. Although several studies highlight the role of participatory institutions designs to explain why people participate, I argue that it is the intricacy between social and participatory games which explains this mobilization. My main hypothesis is that poor women's participation depends on issues specific to popular districts and more precisely on the competition for representation in those territories.

This doctoral research combines two levels of analysis: a microlevel approach, first, based on the study of women's trajectory and their practices of participation; a mesolevel approach, then, which aims at analyzing the emergence of participatory democracy in Brazil. These two levels of analysis show that poor women participation is the result of a singular history, during which the category participation has been linked to a territory, the popular districts, as well as individuals and collective dynamics of construction of legitimate spokespersons within them.

**Key words:** Improbable participation, participatory democracy, gender and class.

**Resumo:** Porque algumas instituições participativas brasileiras são investidas por atores que geralmente pouco participam? Esta tese se propõe a estudar uma participação “improvável” a partir da análise das conferências municipais das mulheres em Recife e em Londrina. Ao contrário das abordagens que definem as instituições participativas como o principal fator explicativo das práticas de participação, a nossa tese tem como objetivo mostrar a imbricação entre o jogo social e o jogo participativo. A principal hipótese da nossa pesquisa é que a mobilização das mulheres carrentes nas conferências depende de desafios próprios aos bairros populares e, mais precisamente, das lutas para a representação nesses territórios.

Esta tese apresenta uma abordagem baseada em dois níveis de análise: primeiro, uma abordagem micro-sociológica, centrada na trajetória das participantes e o sentido que elas conferem a sua mobilização; segundo, uma abordagem meso-sociológica que analisa a emergência da democracia participativa no Brasil. Estes dois níveis de análise permitem mostrar que a mobilização das pessoas carrentes é tanto o resultado de uma história, durante a qual a categoria « participação » foi associada a um território, os bairros populares, como das dinâmicas individuais e coletivas de construção de seus porta-vozes legítimos.

**Palavras chaves :** Participação improvável, democracia participativa, gênero e classes sociais.

## REMERCIEMENTS

---

Cette thèse n'aurait jamais vu le jour sans le soutien des personnes qui m'ont accordé leur confiance. Je remercie tout d'abord Daniel van Eeuwen d'avoir accepté d'en prendre la direction et de m'avoir accompagnée durant ces années. Mes remerciements vont également à Jean-Pierre Gaudin, pour ses très utiles rappels méthodologiques et théoriques.

Les activités menées dans le cadre de l'ANR PALAPA ont inspiré certaines des réflexions développées dans cette recherche. Je remercie tout particulièrement Camille Goirand et David Garibay pour leurs conseils et leur soutien. Par ses recommandations et critiques pertinentes, Bérengère Marques-Pereira a contribué à l'exploration de nouvelles pistes que je n'avais pas envisagées jusqu'alors. Les discussions, toujours très animées, partagées avec Paulo Neves ont également été riches en enseignements.

L'atelier « la fabrique participative de l'action publique » organisé dans le cadre du GIS Participation du public, décision et démocratie participative a représenté un cadre stimulant de travail qui a nourri certains des développements de cette thèse. Je remercie Loïc Blondiaux et Jean-Michel Fourniau d'avoir soutenu cette initiative ainsi que Karim Berthomé et Alice Mazeaud pour les nombreux échanges électroniques que nous avons eus.

Je suis également reconnaissante aux chercheurs qui m'ont permis d'avancer dans mes recherches et de les soumettre à la critique. Je remercie Dominique Vidal pour ses suggestions. Ma gratitude va également à Paul Bacot, Sophie Bérout, Evelina Dagnino, Sophie Daviaud, Olivier Dabène, Jean Louis Marie, Gilles Massardier, João Seixas et toutes les personnes que j'oublie en route. Les conseils avisés de Gwenola le Naour m'ont bien souvent permis de dénouer les problèmes les plus complexes.

Au Brésil, l'accueil chaleureux dont j'ai pu bénéficier a largement contribué au bon déroulement de mes enquêtes de terrain. Par leur regard et expériences multiples, Rita, Silvana et Josilene m'ont souvent renvoyée à la complexité de ce pays de contrastes qu'est le Brésil. Cette thèse leur doit beaucoup. Je remercie l'ensemble des personnes qui m'ont accordé du temps parmi les participantes et les membres des exécutifs locaux.



Les jeunes chercheurs que j'ai rencontrés à Aix ou à Lyon ont représenté une source constante de motivation. Un grand merci à Anne Sutter pour ses relectures très approfondies. Merci également à Viviane Albenga, Joseph Belletante, Montserrat Emperador, Pierre Olivier Salles et Clément Steuer de m'avoir permis de découvrir les aspects les plus agréables de la recherche.

Les amis qui m'ont épaulée, en particulier dans la phase d'écriture, ont largement participé à la finalisation de cette thèse. Je remercie tout particulièrement Eric, Jean-Philippe et Sandrine pour leur relecture de parties de ce manuscrit.

Enfin, cette thèse n'aurait jamais été menée à son terme sans le tendre soutien de Jean.

## SOMMAIRE

---

Résumé de la thèse _____	5
Remerciements _____	7
Sommaire _____	9
Acronymes et sigles _____	13
Introduction _____	17
<b>1<sup>ère</sup> Partie : Repenser la genèse de la démocratie participative au Brésil pour comprendre la participation des habitant(e)s _____</b>	<b>49</b>
<b>Chapitre 1.1 : La participation contre l'Etat : les interprétations scientifiques de la genèse de la démocratie participative au Brésil _____</b>	<b>53</b>
Section I) La démocratie représentative brésilienne au prisme de ses dysfonctionnements _____	54
Section II) Les sociétés civiles contre les maux de la démocratie _____	64
Section III) Revisiter la genèse de la démocratie participative brésilienne _____	72
<b>Chapitre 1.2 : Du développement des communautés à la participation « populaire ». Genèse d'une catégorie d'action publique _____</b>	<b>81</b>
Section I) La participation au service du développement _____	82
Section II) La participation au service de la démocratisation du régime _____	96
<b>Chapitre 1.3 : Une conception ou un moyen d'action ? La création des conférences des femmes à Recife et Londrina _____</b>	<b>111</b>
Section I) Un « projet » participatif sous conditions _____	113
Section II) Entre socialisation et stratégie politiques _____	125
Section III) Le design des conférences : une négociation entre des objectifs pluriels _____	136
<b>Conclusion de la 1<sup>ère</sup> partie : La participation des habitants des quartiers populaires : une nouveauté relative _____</b>	<b>147</b>

## **2<sup>ème</sup> Partie : Une participation ponctuelle ancrée dans des rapports sociaux territorialisés \_\_\_\_\_ 149**

### **Chapitre 1.1 : Qui participe ? Sociographie des publics \_\_\_\_\_ 151**

Section I) Le « cens » de la participation politique \_\_\_\_\_ 152

Section II) Une inversion partielle du cens de la participation durant les pré-conférences \_\_\_\_\_ 157

Section III) La réintroduction d'un cens : la logique de la représentation \_\_\_\_\_ 169

### **Chapitre 2.2 : La participation ponctuelle comme délégation \_\_\_\_\_ 177**

Section I) Les mobilisations participatives \_\_\_\_\_ 178

Section II) Traduction et transmission de la vertu participative dans les quartiers \_\_\_\_\_ 189

Section III) Les motivations plurielles d'une participation ponctuelle \_\_\_\_\_ 199

### **Chapitre 2.3 : La délibération : la fabrique de « représentantes » \_\_\_\_\_ 209**

Section I) Des registres d'intervention situés \_\_\_\_\_ 210

Section II) La sélection des identités et des représentantes légitimes : l'assemblée plénière des conférences \_\_\_\_\_ 224

## **Conclusion de la 2<sup>ème</sup> partie : Des dynamiques autonomes de participation ? 236**

## **3<sup>ème</sup> partie : L'engagement participatif : une intermédiation individuelle et collective \_\_\_\_\_ 237**

### **Chapitre 3.1 : La construction du leadership territorial \_\_\_\_\_ 239**

Section I) La poursuite d'une carrière participative \_\_\_\_\_ 241

Section II) Les rétributions de la participation \_\_\_\_\_ 250

Section III) L'insertion dans les politiques sociales : les *politics* dans l'exercice du leadership territorial \_\_\_\_\_ 260

### **Chapitre 3.2 : L'intermédiation participative : négociation et contestation des relations au « guichet » \_\_\_\_\_ 273**

Section I) La prescription d'un rôle institutionnel \_\_\_\_\_ 274

Section II) Négocier et contester les relations de guichet : l'appropriation d'un rôle \_\_\_\_\_ 286

Section III) Une médiation aux contours clientélares ? \_\_\_\_\_ 297

<b>Chapitre 3.3 : Une politisation contrastée</b>	<b>307</b>
Section I) De la politisation à la professionnalisation politique : les trajectoires distinctes des représentantes de Recife et Londrina	308
Section II) Un engagement différencié en faveur de la cause des femmes	318
<b>Conclusion de la 3<sup>ème</sup> partie : Un multi-positionnement participatif</b>	<b>331</b>
 <b>4<sup>ème</sup> partie : Les conférences des femmes dans l'action publique</b>	 <b>333</b>
<b>Chapitre 4.1 : Analyser les effets des dispositifs participatifs sur l'action publique</b>	<b>335</b>
Section I) Les limites d'une analyse en termes de démocratisation	336
Section II) Réinsérer les dispositifs participatifs dans le quotidien administratif	345
<b>Chapitre 4.2 : Les usages de la participation : la négociation des frontières sectorielles</b>	<b>353</b>
Section I) La remise en cause des frontières sectorielles à Recife	353
Section II) La préservation des frontières administratives à Londrina	365
<b>Chapitre 4.3 : Sélection des bénéficiaires des programmes publics et ré-enchantement du politique</b>	<b>375</b>
Section I) La définition des bénéficiaires des programmes d'insertion professionnelle	376
Section II) Ré-enchanter la politique : la décision aux mains du peuple	388
<b>Conclusion de la 4<sup>ème</sup> partie : La construction sociale des effets des dispositifs participatifs</b>	<b>399</b>
 <b>Conclusion générale</b>	 <b>401</b>
<b>Bibliographie</b>	<b>413</b>
<b>Index des tableaux</b>	<b>451</b>
<b>Table des matières</b>	<b>453</b>
<b>Annexes</b>	<b>461</b>



## ACRONYMES ET SIGLES

---

ACIL	Association commerciale et industrielle de Londrina - <i>Associação comercial e industrial de Londrina.</i>
AMB	Association des femmes brésiliennes - <i>Articulação das mulheres brasileiras.</i>
ARENA	Alliance rénovatrice nationale - <i>Aliança renovadora nacional.</i>
BP	Budget participatif.
CAM	Centre d'accueil des femmes - <i>Centro de atendimento à mulher.</i>
CCEB	Critère de classification économique Brésil - <i>Criterio de classificação econômica Brasil.</i>
CEPAL	Commission économique pour l'Amérique latine et la Caraïbe.
CMDM	Conseil municipal des droits de la femme de Londrina - <i>Conselho municipal dos direitos da mulher de Londrina</i>
CMP	Centrale des mouvements populaires - <i>Central dos movimentos populares.</i>
CNBB	Conférence nationale des évêques du Brésil - <i>Confêrencia nacional dos bispos do Brasil.</i>
CNTP	Compagnie des terres du nord du Paraná - <i>Companhia de terras norte do Paraná.</i>
CODEL	Compagnie du développement de Londrina - <i>Companhia de desenvolvimento de Londrina.</i>
COHAB	Compagnie de l'habitat - <i>Companhia de habitação.</i>
COHAB-LD	Compagnie de l'habitat de Londrina - <i>Companhia de habitação de Londrina.</i>
CPDC	Coordination des programmes de développement des communautés - <i>Coordinação dos programas de desenvolvimento da comunidade.</i>
CRAS	Centre de référence de l'assistance sociale - <i>Centro de referência da assistência social.</i>
CUT	Centrale unique des travailleurs - <i>Central única dos trabalhadores.</i>
DS	Démocratie socialiste - <i>Democracia socialista.</i>
FECOPE	Fédération communautaire du Pernambouc - <i>Federação comunitária do Pernambuco.</i>
FEMOCOHAB	Fédération des associations d'habitants des ensembles immobiliers de la COHAB et assimilés du Pernambouc - <i>Federação das associações de moradores dos conjuntos habitacionais da COHAB e assimilados do Pernambuco.</i>
FETAPE	Fédération des travailleurs de l'agriculture de l'Etat du Pernambouc - <i>Federação dos trabalhadores na agricultura do Estado de Pernambuco.</i>
FJP	Fondation João Pinheiro - <i>Fundação João Pinheiro.</i>
FMPE	Forum des femmes du Pernambouc - <i>Fórum de mulheres de Pernambuco.</i>

FUNDARPE	Fondation du patrimoine historique et artistique du Pernambouc - <i>Fundação do patrimônio histórico e artístico de Pernambuco.</i>
IBGE	Institut brésilien de géographie et des statistiques - <i>Instituto brasileiro de geografia e estatísticas.</i>
ICL	Institut du cancer de Londrina - <i>Instituto do câncer de Londrina.</i>
INSEE	Institut national de la statistique et des études économiques
IPEA	Institut de recherche économique appliquée - <i>Instituto de pesquisa econômica aplicada.</i>
IUPERJ	Institut universitaire de recherche du Rio de Janeiro - <i>Instituto de pesquisa do Rio de Janeiro.</i>
LBL	Ligue brésilienne des lesbiennes - <i>Liga brasileira de lésbicas.</i>
MARE	Ministère de l'administration fédérale et de la réforme de l'Etat - <i>Ministerio da administração federal e reforma do Estado.</i>
MDB	Mouvement démocratique brésilien.
MINTER	Ministère de l'intérieur - <i>Ministerio do interior.</i>
MMM	Marche mondiale des femmes.
NPP	Centre de participation populaire - <i>Núcleo de participação popular.</i>
OAB	Ordre des avocats du Brésil - <i>Ordem dos advogados do Brasil.</i>
OEA	Organisation des Etats Américains.
ONG	Organisation non gouvernementale.
ONU	Organisations des Nations Unies.
PAN	Parti des retraités de la nation - <i>Partido dos aposentados da nação.</i>
PCB	Parti communiste brésilien - <i>Partido comunista brasileiro.</i>
PC do B	Parti communiste du Brésil - <i>Partido comunista do Brasil.</i>
PDT	Parti démocratique travailliste - <i>Partido democrático trabalhista.</i>
PFL	Parti du front libéral - <i>Partido da frente liberal.</i>
PL	Parti libéral - <i>Partido liberal.</i>
PLANFOR	Plan national de qualification des travailleurs - <i>Plano nacional de formação profissional.</i>
PMDB	Parti du mouvement démocratique brésilien - <i>Partido do movimento democrático brasileiro.</i>
PMN	Parti de la mobilisation nationale - <i>Partido da mobilização nacional.</i>
PNQ	Plan national de qualification - <i>Plano nacional de qualificação.</i>
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement.
PPS	Parti populaire socialiste - <i>Partido popular socialista.</i>
PREZEIS	Plan de régularisation des zones d'intérêt social - <i>Plano de regularização das zonas especiais de interesse social.</i>
PSB	Parti socialiste brésilien - <i>Partido socialista brasileiro.</i>
PSDB	Parti de la sociale démocratie brésilienne - <i>Partido da social democracia brasileira.</i>
PT	Parti des travailleurs - <i>Partido dos trabalhadores.</i>
PTB	Parti travailliste brésilien - <i>Partido trabalhista brasileiro.</i>
PV	Parti vert - <i>Partido verde.</i>

SEDIM	Secrétariat d'Etat des droits de la femme - <i>Secretaria de estado dos direitos da mulher.</i>
SM	Salaire minimum.
SUS	Système unique de santé - <i>Sistema único de saúde.</i>
UAMPA	Union des associations des habitants de Porto Alegre - <i>União das associações de moradores de Porto Alegre.</i>
UBM	Union brésilienne des femmes - <i>União brasileira de mulheres.</i>
UPDC	Unité de coordination des programmes du développement des communautés - <i>Unidade de coordenação dos programas de desenvolvimento das comunidades</i>





## INTRODUCTION

---

### Acte 1 scène 1 : Une journée d'été à Recife

Josilene, habitant le Beberibe, un quartier populaire du nord de Recife, réunit des amies et des voisines à son domicile, afin de préparer une assemblée qui se tiendra quelques jours plus tard dans le 2<sup>ème</sup> arrondissement de la ville. Cette rencontre se déroule autour d'un repas et regroupe une dizaine de femmes accompagnées de leurs enfants. Les liens d'amitié et d'interconnaissance qui lient les personnes présentes lui confèrent un caractère convivial : des nouvelles sont échangées, une femme évoque les problèmes qu'elle rencontre pour prendre rendez-vous dans un dispensaire de santé, d'autres restent silencieuses et attendent que débute la discussion pour laquelle elles ont été conviées. Durant cette réunion, le groupe s'accorde pour désigner Josilene comme « déléguée » à l'assemblée des conférences des femmes qui aura lieu dans leur arrondissement.

### Acte 1 scène 2 : Quelques jours plus tard

Dans le hall d'une école municipale du 2<sup>ème</sup> arrondissement de Recife, près de 70 habitantes attendent que l'assemblée des conférences des femmes débute. Elles sont dans leur majorité issues des groupes les plus pauvres de la population de Recife. Un brouhaha domine d'abord et ne prend fin que progressivement, après plusieurs demandes d'attention émanant d'une représentante du gouvernement municipal. Durant un après-midi, les habitantes seront invitées à formuler des propositions de politiques publiques sur le thème de l'égalité entre hommes et femmes.

### Acte 1 scène 3 : Une année après

Dans un immeuble du centre de Recife, les participantes élues lors de l'assemblée plénière des conférences des femmes mettent prématurément fin à leur réunion mensuelle, écourtée en raison de la tenue d'une marche contre la violence domestique. Les femmes qui souhaitent y prendre part rejoignent un cortège qui défile dans les rues de Recife en scandant le slogan : « on ne bat pas une femme, même avec une fleur »<sup>1</sup>. Ce même jour, une amie de Josilene a obtenu un rendez-vous dans le dispensaire de santé de son quartier, grâce à l'entremise du Conseil de la femme, où Josilene siège pour un mandat de deux ans en tant que représentante du 2<sup>ème</sup> arrondissement.

La métaphore théâtrale qui guide cette présentation de notes de terrain permet d'illustrer, à un double titre, l'objet de notre étude. En premier lieu, les séquences que nous avons décrites mettent en scène des protagonistes, les habitantes des quartiers populaires, qui se trouvent habituellement à l'arrière plan de la vie politique. Cette catégorie d'acteurs est majoritaire dans les conférences municipales des femmes de Recife et de Londrina, au Brésil. Comprendre une mobilisation que l'on peut qualifier d'« improbable » sera l'enjeu de notre réflexion.

En second lieu, ces trois scènes donnent à voir des pratiques se déroulant dans des espaces pluriels et reposant sur des logiques distinctes, mais qui constituent les diverses facettes d'un même objet, c'est-à-dire les activités menées au sein ou au nom d'un dispositif participatif. L'unité qui découle de leur intégration dans un même « acte »

---

<sup>1</sup>. Ce slogan reprend les vers d'un poème de Renato Nonato da Silva, intitulé *Poésie en hommage à la femme*.

théâtral illustre l'approche que nous adopterons pour analyser cette participation : il s'agira de désenclaver l'objet « dispositif participatif » afin de l'inscrire dans une étude des « milieux » qui l'investissent.

### **Analyser une participation improbable**

L'ambition de notre recherche est de comprendre pourquoi certains dispositifs participatifs brésiliens sont investis par des catégories d'acteurs habituellement peu participants.

Plusieurs des expériences participatives menées au Brésil ont connu une certaine médiatisation en raison du profil des participants mobilisés et des effets perçus des dispositifs. Les expériences très commentées du budget participatif de Porto Alegre ou de Belo Horizonte ont plus particulièrement retenu l'attention des chercheurs. L'investissement des plus démunis et la moindre présence des catégories les plus aisées en leur sein semblaient témoigner d'une inversion des logiques de la participation politique conventionnelle<sup>2</sup>. Semblant infirmer le constat habituel du « cens caché »<sup>3</sup>, certains dispositifs participatifs brésiliens ont nourri la réflexion sur la mobilisation des personnes à faibles ressources, communément appelés les « sans »<sup>4</sup>.

En France, les études consacrées aux « mobilisations improbables » ont avant tout eu recours aux grilles d'analyses de la sociologie de l'action collective, mettant en évidence l'importance des entrepreneurs de mobilisation dans l'émergence des actions collectives<sup>5</sup>, les processus de conversion de ressources propres aux acteurs mobilisés<sup>6</sup>, ou le poids des contextes locaux ou nationaux<sup>7</sup>. Au Brésil, en revanche, cette réflexion s'est développée autour de l'étude des *institutions* participatives. Elle a ainsi été

---

<sup>2</sup>. Rebecca Abers, *Inventing Local Democracy: Grassroots Politics in Brazil*, Boulder (Colorado), Lynne Rienner Publishers, 2000 ; Marion Gret et Yves Sintomer, *Porto Alegre : l'espoir d'une autre démocratie*, Paris, La Découverte, 2002.

<sup>3</sup>. Daniel Gaxie, *Le cens caché. Inégalités culturelles et ségrégation politique*, Paris, Editions du Seuil, 1978.

<sup>4</sup>. Daniel Mouchard, « Les mobilisations des 'sans' dans la France contemporaine l'émergence d'un 'radicalisme auto-limité' », *Revue française de science politique*, vol. 52, n°4, 2002, p. 425-447.

<sup>5</sup>. Johanna Siméant, *La cause des-sans papiers*, Paris, Presses de Science po, 1998.

<sup>6</sup>. Lilian Mathieu, *Mobilisations de prostituées*, Paris, Belin, 2001.

<sup>7</sup>. Cécile Péchu, *Droit au logement, genèse et sociologie d'une mobilisation*, Paris, Dalloz, coll. « Nouvelle bibliothèque de thèse », 2006.

associée à une approche « institutionnelle », centrée sur l'analyse de l'émergence et du fonctionnement des dispositifs participatifs.

Les travaux sur le budget participatif de Porto Alegre mettent ainsi bien souvent en avant le rôle des promoteurs des dispositifs et des conceptions du pouvoir qu'ils défendent pour comprendre ses dynamiques internes. Le « projet » du Parti des travailleurs (PT) apparaît comme l'un des facteurs explicatifs à l'origine de dispositifs mobilisant les milieux populaires. Les conceptions défendues par ce parti ainsi que les liens l'unissant avec les organisations du mouvement social<sup>8</sup>, auraient facilité l'instauration d'instruments valorisant une conception plus horizontale du pouvoir et l'inclusion des plus démunis<sup>9</sup>. Dans cette perspective, certains dispositifs participatifs seraient le reflet d'un « projet » orienté vers « l'inclusion des exclus » et la justice sociale, partagée par le PT et les « nouveaux mouvements sociaux » nés du cycle de mobilisation des années 1980<sup>10</sup>.

En retour, les nouvelles procédures participatives garantiraient l'investissement d'acteurs habituellement peu participants. Dans son analyse sur les « institutions participatives » au Brésil, Leonardo Avritzer estime que certaines institutions sont plus favorables que d'autres à la participation des déshérités, affirmant que « les pauvres participent lorsque leurs besoins sont pris en compte par les institutions mises en place »<sup>11</sup>. Rebecca Abers explique quant à elle la participation au budget participatif de Porto Alegre par la dynamique de mobilisation, générée par « le dispositif lui-même »<sup>12</sup>. Ce dernier, avec ses règles, ses promoteurs et les conceptions qu'il véhicule, constitue, pour ces auteurs, l'un des principaux facteurs explicatifs de la participation des personnes disposant de peu de ressources.

Le constat d'une inversion du « cens » de la participation est également le point de départ à partir duquel est pensée la relation entre les institutions représentatives et

---

<sup>8</sup>. Margaret Keck, *PT : a lógica da diferença. O Partido dos Trabalhadores na construção da democracia brasileira*, São Paulo, Atica, 1991 ; Marie-Hélène Sa Vilas Boas, « Le Parti des Travailleurs sous les gouvernements Lula : entre 'normalisation' et réaffirmation de l'identité partisane », *Problèmes d'Amérique Latine*, vol. 4, n°78, 2010, p. 63-74.

<sup>9</sup>. C'est ainsi que certains travaux sur le budget participatif de Porto Alegre débutent par une présentation du PT et de ses principaux acteurs. Voir par exemple Rebecca Abers *Inventing Local Democracy*, *op. cit.*

<sup>10</sup>. Ana Claudia Chaves Teixeira, Evelina Dagnino, Carla Almeida Silva, « La constitución de la sociedad civil en Brasil », in Evelina Dagnino (dir.), *Sociedad civil, esfera pública y democratización en América Latina: Brasil*, Campinas, Editora UNICAMP/ Fondo de Cultura Económica, 2002, p. 21-76.

<sup>11</sup>. Leonardo Avritzer, *Participatory Institutions in Democratic Brazil*, Washington, Woodrow Wilson Center Press, 2009, p. 12.

<sup>12</sup>. Rebecca Abers, *Inventing Local Democracy*, *op. cit.*, p. 113-154.

participatives. Contre les logiques de la représentation qui favoriseraient l'exclusion de certaines catégories d'acteurs ou leur instrumentalisation par les élus, certains dispositifs participatifs offriraient aux personnes sans ressource une tribune pour porter une voix inaudible jusqu'alors, améliorant la qualité de la démocratie. Ils se distingueraient ainsi des institutions représentatives, à tout le moins seraient leur complément, en atténuant certains de ses maux. Ils constitueraient dans tous les cas une promesse de démocratisation, à condition toutefois que certains facteurs soient réunis.

Une série de travaux s'est ainsi attachée à déterminer les raisons de la « réussite » ou de l'« échec » des dispositifs participatifs, ces termes renvoyant à leur capacité à assurer un approfondissement démocratique en générant l'inclusion de nouveaux acteurs dans le processus décisionnel<sup>13</sup>. Notons que ce questionnement a largement dépassé les seuls cercles universitaires, guidant, plus généralement, la réflexion menée au sein des réseaux politiques, militants et scientifiques organisés autour de la valorisation de la démocratie participative. Lors de la rencontre mondiale organisée par la région Rhône-Alpes en décembre 2007, les dispositifs français ont été opposés aux expériences participatives brésiliennes, supposées démontrer qu'une « démocratisation de la démocratie [était] possible par l'instauration de mécanismes adaptés<sup>14</sup>. C'est pourquoi, des acteurs politiques, des professionnels de la participation et des universitaires du « Nord » se sont efforcés de comprendre et d'importer les « procédures » qui ont fait le « succès » brésilien<sup>15</sup>. Les réseaux qui se sont constitués autour des expériences latino-américaines ont contribué au transfert des dispositifs mis en œuvre par le PT pour faire participer la population. On observe ainsi en France la diffusion de la technologie du budget participatif<sup>16</sup>.

Pour ces réseaux de militants ou de chercheurs, les procédures participatives constituent donc la principale variable explicative de l'investissement des personnes

---

<sup>13</sup>. Nous présenterons ces travaux de manière plus détaillée dans le développement de la thèse.

<sup>14</sup>. Intervention d'un représentant d'une association lors de la rencontre mondiale de la démocratie participative organisée par la région Rhône Alpes, les 10-12 décembre 2007 à Saint Etienne.

<sup>15</sup>. Osmany Porto de Oliveira, *Le transfert d'un modèle de démocratie participative. Para-diplomatie entre Porto Alegre et Saint Denis*, Paris, Chrysalides/IHEAL, 2010. Selon Magali Nonjon, la mise en récit de l'expérience de Porto Alegre a favorisé une professionnalisation de la démocratie participative en France. Magali Nonjon, « Professionnels de la participation : savoir gérer son image militante », *Politix* 2/2005 (n° 70), p. 89-112 ; *Quand la démocratie se professionnalise. Enquête sur les experts de la participation*, Thèse de Science Politique, IEP de Lille, 2006.

<sup>16</sup>. Osmany Porto de Oliveira, « L'implication des réseaux dans la circulation des politiques de gouvernance participative. Le cas du Forum des Autorités Locales », *Communication présentée au XIème Congrès de l'AFSP*, Institut d'études politiques de Strasbourg, 31 août-2 septembre 2011.

disposant de peu de ressources. Or, elles ne permettent pas, à elles seules, d'expliquer ce phénomène complexe.

### **Les limites d'une explication institutionnelle**

Nous désignons par approche « institutionnelle » la démarche qui consiste à faire du dispositif participatif le principal facteur explicatif des phénomènes observés. Cette lecture n'est pas propre à la sociologie brésilienne ; elle est aujourd'hui relativement prégnante dans la littérature sur la participation et se trouve appliquée à des questionnements variés. Loïc Blondiaux et Jean-Michel Fourniau soulignent que la littérature s'en inspirant est marquée par une tendance à la focalisation sur les procédures qui conduit les chercheurs à tenter d'« identifier les effets de ces procédures sur une gamme variée d'acteurs et de phénomènes »<sup>17</sup>. L'idée selon laquelle « 'la participation' est essentiellement une question de méthode et de dispositif » guide ainsi plusieurs des études menées en France et au Brésil<sup>18</sup>.

L'attention accordée aux procédures s'inscrit dans une réflexion autour de l'« instrumentation » de l'action publique en France ou des « nouveautés institutionnelles » au Brésil. Pour l'hexagone, Pierre Lascoumes montre que les modes d'action publique contemporains se caractérisent par l'accroissement de « politiques procédurales », consistant à mettre en œuvre des dispositifs territorialisés pour organiser les interactions, assurer le travail commun et permettre la formulation d'accords collectifs. Selon lui, « les décisions qu'elles objectivent et les choix d'instruments qu'elles opèrent portent davantage sur des procédures que sur la définition de contenus substantiels »<sup>19</sup>. Ces politiques reposent sur la sélection d'un instrument d'action publique, défini comme « un dispositif à la fois technique et social qui organise des rapports sociaux spécifiques entre la puissance publique et les destinataires en fonction

---

<sup>17</sup>. Loïc Blondiaux et Jean-Michel Fourniau, « Un bilan des recherches sur la participation du public en démocratie : beaucoup de bruit pour rien ? », *Participations, Revue de sciences sociales sur la démocratie et la citoyenneté*, vol. 1, n°1, p. 21.

<sup>18</sup>. Arthur Jobert, « Dans les salles. Trop d'acteurs, jamais assez de public... », in Marion Carrel, Catherine Neveu et Jacques Ion (dir.), *Les intermittences de la démocratie. Formes d'action et visibilité citoyennes dans la ville*, Paris, L'Harmattan, 2009, p. 52.

<sup>19</sup>. Pierre Lascoumes, « Rendre gouvernable. De la 'traduction' au 'transcodage'. L'analyse des processus de changement dans les réseaux d'action publique » in Jacques Chevallier (dir.), *La gouvernabilité*, Paris, PUF/CURAPP, 1996, p. 332.

des conceptions et représentations dont il est porteur »<sup>20</sup>. L'analyse de l'instrumentation de l'action publique s'est ainsi articulée autour de deux questionnements : le premier est de comprendre « les raisons qui poussent à choisir tel instrument plutôt qu'un autre », et le second est « d'envisager les effets produits par ces choix »<sup>21</sup>.

Au Brésil, les « nouvelles institutions » participatives ont été pensées comme un renouvellement du rapport entre l'« Etat » et les « sociétés civiles » conduisant à une « dédifférenciation » des institutions politiques, par opposition à leur relative autonomie sous le régime militaire<sup>22</sup>. Comme pour l'approche en termes d'instruments, l'étude des causes de leur émergence et de leurs effets propres a orienté le regard porté sur ces institutions.

Ces approches ont sans conteste contribué à expliquer le « changement » dans la sociologie de l'action publique. Mais, appliquées à l'ensemble des questionnements autour de la démocratie participative, elles ont conduit à un certain « tropisme procédural »<sup>23</sup> qui a trois conséquences.

En premier lieu, elles ont alimenté une certaine « obsession typologiste »<sup>24</sup> visant à différencier les instruments d'action publique instaurés par les acteurs politiques. La classification des dispositifs participatifs en fonction des conceptions qu'ils recouvrent, de leurs objectifs et de leurs règles de fonctionnement est ainsi au cœur d'une série de travaux des deux côtés de l'Atlantique. Dans la sociologie latino-américaniste, Evelina Dagnino, Alberto J. Olvera et Aldo Panfichi ont élaborés les idéaux-types les plus fréquemment cités, classant les dispositifs en deux groupes : les uns traduiraient la mise en œuvre d'un « projet démocratique-participatif », les autres celle du « projet néolibéral »<sup>25</sup>. Les premiers auraient pour objectif de créer les conditions d'un

---

<sup>20</sup>. Pierre Lascoumes et Patrick Le Galès, « L'action publique saisie par ses instruments », in Pierre Lascoumes et Patrick Le Galès (dir.), *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de Sciences po, 2004, p. 13.

<sup>21</sup>. *Ibid*, p. 12.

<sup>22</sup>. Leonardo Avritzer, *Democracy and the Public Sphere in Latin America*, Princeton, Princeton University Press, 2002.

<sup>23</sup>. Alice Mazeaud, « Dix ans à chercher la démocratie locale, et maintenant ? Pour un dialogue entre politiques publiques et démocratie participative », Communication aux Journées doctorales sur la participation et la démocratie participative, GIS « Participation du public, décision, démocratie participative », ENS Lyon, 2009, <http://www.participation-et-democratie.fr/fr/node/495>.

<sup>24</sup>. Nous empruntons ce terme à Frédéric Sawicki dans son étude sur les partis politiques. Frédéric Sawicki, « La science politique et l'étude des partis politiques », *Cahiers français*, n°276, mai-juin 1996, p. 53.

<sup>25</sup>. Evelina Dagnino, Alberto J. Olvera et Aldo Panfichi, « Para uma outra leitura da disputa pela construção democrática na America Latina », in Evelina Dagnino, Alberto J. Olvera et Aldo Panfichi



approfondissement démocratique en prenant le contrepied des logiques de la démocratie représentative et en assurant l'expression directe de la population. Le projet néolibéral serait quant à lui orienté vers des objectifs d'efficacité et d'ajustement économique, par l'intégration d'une société civile « restreinte aux seules ONG »<sup>26</sup>. Le profil des acteurs participants serait un marqueur de l'appartenance des dispositifs participatifs à l'un ou l'autre type. Si cet exercice de typologisation permet de mettre en évidence l'existence des conceptions différenciées qui sous-tendent les dispositifs participatifs, il élude toutefois les raisons pour lesquelles les habitants s'engagent en leur sein, en les ramenant aux objectifs poursuivis par leurs promoteurs. Or, une partie des expériences brésiliennes, s'inscrivant ou non dans un idéal « démocratique participatif », rassemblent avant tout des catégories d'acteurs habituellement sous-représentés au sein des institutions représentatives ou de leurs espaces intermédiaires, à l'image des partis politiques. Envisager la participation comme l'expression d'un « projet » conduit à expliquer ce phénomène à partir d'objectifs externes aux personnes qui y prennent part, sauf à considérer que l'ensemble des participants adhèrent de manière homogène à ce même projet.

En deuxième lieu, la focalisation sur les procédures a favorisé des travaux sur les dynamiques « internes » aux dispositifs participatifs. Afin de dépasser la dichotomie entre idéalisation et diabolisation qui guidait les premières recherches sur la question, les chercheurs ont ouvert la boîte noire des dispositifs, en analysant les relations sociales en leur sein<sup>27</sup>. La délibération et les formes de prise de parole ont été minutieusement analysées, avec des études sur la diversité des registres de prises de parole selon la trajectoire des participants<sup>28</sup>, la nécessité pour ces derniers de respecter la « grammaire » de l'institution<sup>29</sup>, et les effets pluriels de la participation sur les acteurs

---

(dir.), *A disputa pela construção democrática na America Latina*, São Paulo, Editora Paz e Terra/Unicamp, 2006, p. 13-91.

<sup>26</sup>. *Ibid*, p. 56.

<sup>27</sup>. Voir l'introduction du numéro de *Politix* consacré aux dispositifs participatifs. « Dispositifs participatifs », *Politix*, vol. 3, n°75, 2006, p. 3-9.

<sup>28</sup>. Loïc Blondiaux et Sandrine Levêque, « La politique locale à l'épreuve de la démocratie. Les formes paradoxales de la démocratie participative dans le XXème arrondissement de Paris », in Catherine Neveu (dir.), *Espace public et engagement politique. Enjeux et logiques de la citoyenneté locale*, Paris, l'Harmattan, 1999, p. 17-82.

<sup>29</sup>. Julien Talpin, « Jouer les bons citoyens », *Politix*, vol. 3, n°75, 2006, p. 11-31 ; « Mobiliser un savoir d'usage. Démocratisation de l'espace public et confinement de la compétence civique au sein de dispositifs de budget participatif », in Thomas Fromentin et Stéphanie Wojcik (dir.), *Le profane en politique. Compétences et engagement du citoyen*, Paris, L'Harmattan, 2008, p. 159-183.

qui y prennent part<sup>30</sup>. Au Brésil, certains travaux réalisés sur les budgets participatifs ont souligné que la reconnaissance des critères de justice, par les participants, permettait de dépasser les intérêts particuliers<sup>31</sup>. D'autres ont mis en évidence la forte influence des représentants de l'Etat sur les assemblées<sup>32</sup>. L'approche internaliste a ainsi permis d'interroger à nouveaux frais l'objet « dispositif participatif », en s'éloignant de la seule évaluation des objectifs affichés par leurs promoteurs. Mais elle s'est traduite par une forte concentration sur les seules dynamiques de délibération entre participants, négligeant ainsi la diversité des formes de leur investissement.

Enfin, le tropisme procédural a conduit à isoler les dispositifs de l'environnement social et politique dans lequel ils sont insérés, orientant ainsi l'analyse de la participation, durable ou ponctuelle, aux dispositifs participatifs par la science politique brésilianiste. L'engagement participatif est rapporté aux procédures et aux représentations que les habitants s'en font. Dans le cas de Porto Alegre, Leonardo Avritzer indique que « si le niveau de participation des pauvres est relativement élevé, c'est parce que le budget participatif ressemble à des pratiques déjà existantes au niveau des associations civiques, telles que les assemblées locales »<sup>33</sup>. L'analyse des procédures est généralement corrélée à d'autres facteurs, en particulier la « tradition associative » des municipalités<sup>34</sup>. Mais, cette dernière est avant tout évoquée pour expliquer la genèse de certaines institutions participatives. Ainsi, à Porto Alegre, le rôle joué par la fédération d'associations de quartiers, l'UAMPA<sup>35</sup>, est mis en évidence par plusieurs auteurs lorsqu'ils retracent le processus de création du budget participatif<sup>36</sup>. Mais l'investissement des militants de cette fédération dans le dispositif est éludé par la suite ; ce sont des « habitants » ou des « pauvres » isolés qui font l'objet de l'analyse

---

<sup>30</sup>. Marion Carrel, « Politisation et publicisation : les effets fragiles de la délibération en milieu populaire », *Politix*, vol. 3, n°75, 2006, p. 89-99 ; Sandrine Rui, « Quand l'individu se débat avec le citoyen. Langage de l'engagement et effets de la participation institutionnalisée », in Marion Carrel, Catherine Neveu et Jacques Ion (dir.), *Les intermittences de la démocratie. Formes d'action et visibilité citoyennes dans la ville*, op. cit., p. 77-87.

<sup>31</sup>. Marion Gret et Yves Sintomer, *Porto Alegre*, op. cit., p. 117.

<sup>32</sup>. Paul Cary, *La politique introuvable ? Expériences participatives à Recife (Brésil)*, Paris, L'Harmattan, 2007.

<sup>33</sup>. Leonardo Avritzer, « Nouvelles sphères publiques au Brésil : démocratie locale et délibération politique », in Marie-Hélène Bacqué, Henry Rey et Yves Sintomer (dir.), *Gestion de proximité et démocratie participative. Une perspective comparative*, Paris, La Découverte, coll. « Recherches », 2005, p. 242.

<sup>34</sup>. Leonardo Avritzer et Zander Navarro (dir.), *A inovação democrática no Brasil : o orçamento participativo*, São Paulo, Cortez Editora, 2002.

<sup>35</sup>. União das associações de moradores de Porto Alegre.

<sup>36</sup>. Rebecca Abers, *Inventing Local Democracy...op. cit.*

des auteurs. Le multi-positionnement des participants, qui a été largement mis en lumière pour une multiplicité de dispositifs participatifs brésiliens<sup>37</sup> semble n'avoir qu'une influence marginale sur leur déroulement, les participants se transformant, en leur sein, en ce que Gilles Massardier, Eric Sabourin, Lauren Lecuyer et Mario L. de Avila nomment un « *'homo consensus participus'*, hors sol de la réalité sociale »<sup>38</sup>. Les implications de l'interpénétration entre l'espace associatif et les dispositifs participatifs sont ainsi minimisées. L'inscription des participants dans diverses scènes de la vie sociale et politique, pour reprendre la métaphore théâtrale que nous avons utilisée en début d'introduction, mériterait d'être davantage prise en considération si l'on veut saisir les déterminants de la participation. Les enjeux propres à l'espace des quartiers populaires et le multipositionnement de certaines participantes constituent l'un des facteurs explicatifs de leur investissement dans les conférences municipales des femmes. Mais avant de présenter notre hypothèse d'analyse et l'approche que nous privilégierons, il convient de préciser les raisons qui ont conduit au choix de notre terrain d'étude.

### **L'étude de la démocratie participative à ses marges : le choix des conférences municipales des femmes**

*« Les chercheurs en sciences sociales avaient tendance à n'étudier que les mouvements sociaux couronnés de succès, les meilleures facs, les meilleurs hôpitaux et les entreprises privées florissantes. Ou à l'inverse, ils étudiaient les échecs spectaculaires, dont on peut bien sûr tirer moult enseignement. Mais cette stratégie d'échantillonnage les poussait globalement à laisser de côté toutes les organisations jugées médiocres, moyennes, tout juste honorables, et en tout cas 'sans rien de spécial'. Et n'oubliez pas que ces qualités ne relèvent que de la réputation » (Howard Becker, 2002, p. 159).*

---

<sup>37</sup>. Marion Gret et Yves Sintomer, *Porto Alegre...*, op. cit., p. 85 ; Marcelo Kunrath Silva, « A expansão do Orçamento Participativo na região metropolitana de Porto Alegre: condicionantes e resultados », in Leonardo Avritzer et Zander Navarro (dir.), *A inovação democrática no Brasil*, op. cit., p. 157-185 ; Wagner de Melo Romão, « Conselheiros do Orçamento Participativo nas franjas da sociedade política », *Lua Nova*, n°84, 2011, p. 219-244.

<sup>38</sup>. Gilles Massardier, Eric Sabourin, Lauren Lecuyer et Mario L. de Avila, « La démocratie participative comme structure d'opportunité et de renforcement de la notabilité sectorielle. Le cas des agriculteurs familiaux dans le Programme de développement durable des territoires ruraux au Brésil, territoire Aguas Emendas », *Participations, Revue de sciences sociales sur la démocratie et la citoyenneté*, vol. 1, n°1, p. 79.

Afin de comprendre pourquoi des personnes disposant de peu de ressources s'investissent dans les institutions de la démocratie participative, nous avons choisi de nous concentrer sur un dispositif relativement vierge de représentations médiatiques, politiques et scientifiques, l'une de ces organisations « sans rien de spécial » qu'évoque Howard Becker : les conférences municipales des femmes instaurées à Recife et Londrina à partir des années 2000.

Les nombreux discours, souvent laudatifs, qui encadrent les budgets participatifs brésiliens les plus connus, en particulier celui de Porto Alegre, nous semblaient constituer un obstacle pour analyser de manière distanciée les pratiques de participation. Le risque était d'étudier l'investissement des habitants en fonction de la mise en récit de l'expérience de Porto Alegre, à l'instar des études qui s'efforcent de définir les facteurs explicatifs de la « réussite » ou de l'« échec » de tel ou tel budget participatif à l'aune des variables explicatives définies pour étudier l'expérience jugée fondatrice de Porto Alegre<sup>39</sup>.

Plutôt que de nous concentrer sur le dispositif qui a fait le succès d'un parti, voire même d'un pays, nous avons donc préféré étudier la démocratie participative « à ses marges ». Par marges, nous entendons les expériences qui ne constituent pas « la vitrine » d'un gouvernement mais qui font malgré tout partie du quotidien de la fabrique de l'action publique. Au Brésil, une série de conférences existent dans des secteurs variés de politiques publiques, la santé, l'éducation, le travail, les politiques du genre pour n'en citer que quelques-uns<sup>40</sup>. Des conférences ont, en outre, été mises en place aux trois échelons de gouvernement de l'Etat fédéral brésilien. Il s'agit donc d'un dispositif qui fait partie intégrante des modes d'action publique, bien qu'il repose sur des procédures variant selon les secteurs de politiques publiques et les gouvernements en place. Ces conférences se déroulent généralement en deux temps : durant un premier cycle d'assemblées, plus ou moins décentralisé, un public, plus ou moins large, est invité à faire des propositions sur un secteur particulier de politiques publiques. Dans un second temps, des représentants élus parmi les participants se réunissent dans un « Conseil de gestion », afin d'accompagner les politiques publiques adoptées et mises en œuvre dans un secteur particulier, sur une période de deux ou trois ans.

---

<sup>39</sup>. Voir par exemple Leonardo Avritzer et Zander Navarro, *A inovação democrática no Brasil : o orçamento participativo*, op. cit.; Julian Borba et Lígia Helena Lüchmann (dir.), *Orçamento participativo. Análise das experiências desenvolvidas em Santa Catarina*, Florianópolis, Editora insular, 2007.

<sup>40</sup>. Les premières conférences sont instaurées dans le domaine de la santé, dans les années 1930, sous le gouvernement de l'Estado Novo. Leur design et leur déroulement évolue sensiblement par la suite.

L'intérêt accordé aux conférences des femmes de Recife et Londrina est également justifié par la composition sociale de leur public. Dans ces deux municipalités, ce dispositif est majoritairement investi par des catégories de personnes habituellement peu participantes, principalement des femmes disposant de revenus familiaux et d'un niveau de scolarité faibles, métisses ou noires, du moins à Recife<sup>41</sup>. Ce cas d'étude nous permet ainsi d'analyser une participation « improbable », en prenant en considération la consubstantialité des rapports sociaux de classe, de genre et de race<sup>42</sup>. Il est vrai que, par sa nature, le dispositif que nous étudions mobilise essentiellement des femmes. Mais les participantes ont dans leur majorité des propriétés sociales qui ne les prédisposent pas, au regard de la littérature sur la participation politique, à s'investir dans les arènes participatives<sup>43</sup>. Nous pensions d'ailleurs, lorsque nous avons entamé cette recherche, que nous rencontrerions avant tout des militantes féministes dotées de ressources socio-économiques généralement supérieures à celles du public des assemblées des conférences des femmes. Or, sans être absente, cette catégorie d'acteurs est minoritaire. C'est pourquoi nous avons réorienté notre questionnement initial, qui portait sur l'étude des effets des conférences sur la fabrique des politiques du genre<sup>44</sup>. Afin de saisir ce que les conférences des femmes « font à l'action publique », il nous fallait d'abord analyser ce qui constituait pour nous une surprise, à savoir la composition essentiellement populaire des conférences des femmes.

La présence d'un public qui, tout en n'étant pas identique à celui des budgets participatifs les plus connus, peut être considéré comme lui étant *comparable*, puisqu'il est surtout constitué d'habitant(e)s issus des milieux populaires, incitait à revisiter les

---

<sup>41</sup>. Pour une analyse plus détaillée, voir la 2<sup>nde</sup> partie de ce manuscrit.

<sup>42</sup>. C'est par les termes de classe et race que sont généralement désignés les rapports sociaux-économiques et d'ethnicité dans les travaux consacrés à l'analyse de leur interpénétration. Voir Elsa Dorlin, *Sexe, race, classe : pour une épistémologie de la domination*, Paris, PUF, 2009 ; Valérie Sala Pala, Lionel Arnaud, Sylvie Ollitraut et Sophie Rétif (dir.), *L'action collective face à l'imbrication des rapports sociaux. Classe, ethnicité, genre*, Paris, L'Harmattan, coll. Logiques sociales, 2009 ; Jules Falquet, Helena Hirata, Brahim Labarli, Nicky le Feuvre, Fatou Sow, *Le sexe au cœur de la mondialisation. Genre, classe, race et nouvelle division du travail*, Paris, Presses de la Fondation des sciences politiques, 2010.

<sup>43</sup>. Daniel Gaxie, *Le cens caché. Inégalités culturelles et ségrégation politique*, op. cit. ; Lucio R. Rennó, « Desigualdade e informação política : as eleições brasileiras de 2002 », *Dados*, vol. 50, n°4, 2007, p. 721-755 ; Pedro Demo, *Dureza. Pobreza política de mulheres pobres*, Campinas, Autores Associados, 2005 ; Christine Guionnet et Erik Neveu, *Féminins/Masculins. Sociologie du genre*, Paris, Armand Colin, 2004, p. 205-210.

<sup>44</sup>. Ce questionnement s'inscrivait alors dans la continuité de notre recherche de DEA. Celle-ci a en effet porté sur l'étude des relations internes au PT à partir de l'analyse du Secrétariat national des femmes de ce parti. Au cours de cette recherche, nous avons rencontré des militantes partisans qui nous avaient présenté les conférences des femmes dans la ville de São Paulo. Ce dispositif semblait constituer, pour ces militantes, un enjeu important d'affirmation de l'identité du PT dans sa pratique du pouvoir. C'est cette pratique « genrée » du pouvoir que nous envisagions initialement interroger.

interprétations institutionnelles de la participation. Alors que l'investissement des plus démunis dans les budgets participatifs est souvent rapporté à la nature de la thématique discutée en leur sein, en l'occurrence les besoins de première nécessité<sup>45</sup>, la question se posait de comprendre pourquoi un dispositif soumettant à la délibération collective d'autres enjeux, en l'occurrence les politiques du genre, était également caractérisé par une inversion du « cens » de la participation. L'investissement des habitantes semblait dépasser les seuls objectifs affichés et revêtir une signification propre aux yeux des participantes, qu'il s'agissait d'étudier pour elle-même et non uniquement en fonction des visées attribuées à la démocratie participative par leurs promoteurs ou par la théorie politique. L'analyse de la participation aux conférences des femmes supposait ainsi de désenclaver l'objet « dispositif participatif » en l'inscrivant dans une étude des « milieux » participants.

### **Désenclaver l'objet « dispositif participatif » : une sociologie des milieux participants**

Par milieux participants, nous entendons l'étude des réseaux d'acteurs qui contribuent à la construction sociale des dispositifs participatifs. Nous empruntons la notion de « milieux » aux travaux sur les partis politiques qui se proposent de saisir l'objet « parti politique » à partir de l'ancrage social des organisations partisans<sup>46</sup>. Dans son étude sur le Parti socialiste, Frédéric Sawicki développe une analyse localisée de cette formation à partir d'une étude de ses milieux, définissant le milieu partisan comme « l'ensemble des individus et des groupes - ainsi que les réseaux qui les lient - dont les activités contribuent, sans que cet objectif ne soit nécessairement visé, à faire

---

<sup>45</sup>. Rebecca Abers, *Inventing Local Democracy...op. cit.*, p. 115-133.

<sup>46</sup>. Frédéric Sawicki, « Questions de recherche. Pour une analyse locale des partis politiques », *Politix*, n°2, 1988, p. 13-28 ; « Configuration sociale et genèse d'un milieu partisan : le cas du Parti socialiste en Ile-et-Vilaine », *Sociétés contemporaines*, n°20, 1994, p. 83-110 ; *Les réseaux du Parti socialiste. Sociologie d'un milieu partisan*, Paris, Belin, 1999 ; Julien Fretel, *Militants catholiques en politique. La nouvelle UDF*, Thèse de science politique, université Paris 1, 2004 ; Julien Mischi, *Servir la classe ouvrière. Sociabilités militantes au PCF*, Rennes, PUR, 2010 ; Hélène Combes, *Faire parti. Trajectoires de gauche au Mexique*, Paris Karthala, 2011. Voir également le numéro de *Politix* consacré à « l'ancrage politique », *Politix*, vol. 4, n°92, 2010.

exister un parti donné »<sup>47</sup>. De la même façon, nous pourrions définir les « milieux participants » comme l'ensemble des relations entre des individus et des groupes qui n'ont pas nécessairement pour finalité la construction d'un dispositif participatif, mais qui y contribuent par leurs activités.

Appréhender les dispositifs participatifs à partir de l'étude des « milieux » participants a une double implication analytique. Cette approche conduit d'abord à questionner les frontières des dispositifs participatifs. Nous l'avons dit, les analyses institutionnelles les appréhendent souvent comme des institutions relativement isolées de leur environnement, jouant un rôle curatif : améliorer et résoudre la crise de la « démocratie », politiser les habitants, réduire le clientélisme, assurer une meilleure affectation des ressources etc. Cette perspective fonctionnelle a orienté le regard porté sur les expériences participatives puisque c'est à partir d'une analyse centrée sur la mise à l'épreuve scientifique des objectifs affichés ou attendus que les dispositifs participatifs ont d'abord été étudiés<sup>48</sup>. Or, l'abstraction des dispositifs de leur environnement conduit à sous-estimer le fait qu'ils ne constituent pas une donnée figée, qu'il serait possible de définir à partir de leurs seules limites institutionnelles, sauf à considérer que les catégories juridiques constituent également des catégories scientifiques<sup>49</sup>. Les trois scènes qui initient cette introduction mettent en évidence la diversité des lieux et pratiques que recouvrent une même institution participative. Lorsqu'on se réunit pour préparer une assemblée, lorsque des participantes s'engagent dans une mobilisation en tant que « représentantes » d'un dispositif, ou lorsqu'un rendez-vous est pris par une habitante dans une administration de service grâce à l'entremise d'une participante, nous ne sommes pas à proprement parler au sein du dispositif mais c'est en fonction ou au nom de ce dernier que ces actions se déroulent. Les frontières des institutions participatives ne sont pas données ; elles constituent un enjeu d'affrontements pratiques et symboliques.

La prise en compte de la labilité des frontières des dispositifs participatifs suppose également d'accorder davantage d'attention à la manière dont ils s'articulent avec d'autres espaces de la vie sociale. C'est en prenant en compte l'intrication entre le « jeu

---

<sup>47</sup>. Frédéric Sawicki, « Les partis politiques comme entreprise culturelle », Daniel Cefaï (dir.), *Les cultures politiques*, Paris, PUF, coll. « Politique d'aujourd'hui », 2001, p. 199.

<sup>48</sup>. Voir sur ce point Alice Mazeaud, Marie-Hélène Sa Vilas Boas et Karim Berthomé, « Penser les effets de la participation sur l'action publique à partir de ses impensés », *Participations, Revue de sciences sociales sur la démocratie et la citoyenneté*, vol. 1, n°1, p. 6-30.

<sup>49</sup>. Vincent Dubois, « La sociologie de l'action publique. De la socio-histoire à l'observation des pratiques (et vice-versa) », in Pascale Laborier et Danny Trom (dir.), *Historicités de l'action publique*, Paris, PUF, 2003, p. 347-364.

participatif » et le jeu social que l'on peut comprendre la participation aux conférences des femmes. Notre démarche rejoint les approches anthropologiques, qui mettent l'accent sur l'imbrication entre le social et le politique, sur l'importance du tissu relationnel qui sous-tend la vie politique, en particulier locale<sup>50</sup>. Cette perspective a été adoptée par certains analystes de la démocratie participative. Marion Carrel développe par exemple une approche écologique pour comprendre les effets contrastés de l'engagement des associations de locataires dans le débat public selon les lieux où il se déroule. Elle montre que « la prise en compte de l'environnement conduit à relativiser la toute puissance des procédures, dispositifs et méthodologies sur la réalité sociale »<sup>51</sup>. Dans la sociologie brésilianiste, Paul Cary adopte une démarche socio-anthropologique pour analyser des expériences diversifiées, telles que le budget participatif, l'économie solidaire et les pratiques musicales à Recife. Il propose de prendre en considération l'« amont » des expériences participatives, qu'il désigne comme « un imaginaire porteur de significations propres à la société brésilienne »<sup>52</sup>. Il conclut à la reproduction des inégalités sociales dans le budget participatif de Recife.

Mais si la même ambition de prise en compte de l'entrecroisement entre les dynamiques sociales et « participative » guide notre recherche et celle de Paul Cary, notre démarche se distingue à un double titre. En premier lieu, l'analyse de « l'amont » des dispositifs ne consiste pas, dans notre perspective, à mettre en évidence une « culture politique » propre à la société brésilienne qui expliquerait les relations sociales au sein des expériences participatives. Souvent évoquée par les chercheurs brésilianistes pour appréhender les pratiques des acteurs politiques et des mouvements sociaux<sup>53</sup>, le concept de culture politique nous semble trop généralisant pour saisir les formes d'investissement dans les dispositifs participatifs. L'« amont » des dispositifs désigne, à nos yeux, l'univers de relations et de sens que partagent les réseaux d'acteurs qui participent, volontairement ou non, à la construction des conférences des femmes. Les milieux participatifs sont ici des réseaux territorialisés gravitant autour de représentantes

---

<sup>50</sup>. Marc Abelès, *Anthropologie de l'Etat*, Petite bibliothèque Payot, 2005, p. 11. Voir également Marc Abelès, *Jours tranquilles en 89. Ethnologie politique d'un département français*, Paris, Editions Odile Jacob, 1989 ; Yves Pourcher, *Les maîtres de granit. Les notables de Lozère du XVIIIe siècle à nos jours*, Paris, Olivier Orban Editeur, 1987 ; Philippe Aldrin, « S'accommoder du politique. Economies et pratiques de l'information politique », *Politix*, vol. 64, n°16, p. 177-203.

<sup>51</sup>. Marion Carrel, « La citoyenneté plurielle. Appréhender les dispositifs participatifs dans leur environnement », in Marion Carrel, Catherine Neveu et Jacques Ion (dir.), *Les intermittences de la démocratie. Formes d'action et visibilité citoyennes dans la ville*, op. cit., p. 99.

<sup>52</sup>. Paul Cary, *Le politique dans le particulier. Le cas de Recife, Pernambouc, Brésil*, Thèse de sociologie, Université Paris X, 2006, p. 14.

<sup>53</sup>. Cet aspect sera développé dans la 1<sup>ère</sup> partie.



de la cause des femmes dans les quartiers. Par la notion de réseau, nous désignons « un dispositif relationnel semi-stable » qui lie des individus ou des groupes d'individus et au sein duquel des ressources circulent<sup>54</sup>. Bien que nous nous inspirions de la *network analysis*<sup>55</sup> pour analyser le rapport entre la nature des réseaux mobilisés et les pratiques de participation aux conférences des femmes, nous ferons un usage plus souple de ce concept, rejoignant ainsi certaines analyses anthropologiques du politique<sup>56</sup>. Il s'agira moins de reconstituer, à partir d'une modélisation mathématique, l'intégralité des réseaux d'acteurs gravitant autour des conférences des femmes, que de comprendre comment les rapports sociaux qui unissent certaines catégories d'individus permettent leur mobilisation et encadrent leurs pratiques de participation.

L'étude de l'environnement des dispositifs ne doit également pas nous conduire à les considérer comme un instrument neutre, qui ne serait que le simple décalque de relations sociales antérieures<sup>57</sup>. Car si l'on observe bien une imbrication entre les espaces participatifs et le jeu social, les premiers agissent également sur le second. Les dispositifs constituent un ensemble de mécanismes qui contribuent à unifier des pratiques multiples et qui relient les divers réseaux qui y prennent part. Ils constituent un espace au sein duquel s'opère un travail spécifique d'uniformisation de pratiques hétérogènes : les participantes aux conférences des femmes se doivent, par exemple, de respecter certains modes légitimes de présentation de soi ou d'adhérer à la définition consacrée d'une cause, c'est-à-dire de respecter les normes de l'institution. C'est donc en articulant une analyse anthropologique, mettant en évidence l'imbrication entre le

---

<sup>54</sup>. Cette définition est inspirée de la notion de réseaux de politiques publiques telle que proposée par Jean-Pierre Gaudin. Jean-Pierre Gaudin, « Politiques urbaines et négociations territoriales. Quelle légitimité pour les réseaux de politiques publiques ? », *Revue française de science politique*, vol. 45, n°1, 1995, p. 51. Voir également Jean-Pierre Gaudin et Denise Dumain, « Quelques métaphores, au miroir des analyses spatiales : réseaux de villes et réseaux de pouvoir », *Revue européenne des sciences sociales*, vol. 38, n°117, 2000, [URL : <http://ress.revues.org/714> ; DOI : 10.4000/ress.714].

<sup>55</sup>. Alain Degenne et Michel Forsé, *Les réseaux sociaux. Une analyse structurale en sociologie*, Paris, Armand Colin, 1994.

<sup>56</sup>. Nous rejoignons Ulf Hannerz lorsqu'il indique, dans sa synthèse sur l'analyse des réseaux en anthropologie : « nous préférons privilégier la souplesse de l'instrument plus que la rigueur et l'exhaustivité. Si nous nous interrogeons sur l'apport de la notion de réseau à l'étude de la vie urbaine, les exigences méthodologiques pourraient, au moins pendant un certain temps, adopter un profil bas. Nous compterons ainsi les liens aussi longtemps que nous en verrons l'utilité ou l'intérêt ; quant aux variables morphologiques, lesquelles constitue la contribution la plus importante de l'analyse de réseaux à la théorie anthropologique, elles seront utilisées en pièces détachées et en fonction des problèmes à résoudre et non en bloc ». Ulf Hannerz, *Explorer la ville. Eléments d'anthropologie urbaine*, Paris, Les Editions de Minuit, coll. « Le sens commun », 1983, p. 236.

<sup>57</sup>. Jean-Marc Weller, « Prendre au sérieux les instruments ou quatre manières d'analyser l'action publique », in Hélène Buisson-Fenet et Gwenola Le Naour (dir.), *Les professionnels de l'action publique face à leurs instruments*, Toulouse, Octares éditions, 2008, p. 15-23.

social et les dispositifs participatifs, et une approche institutionnelle, centrée sur les dynamiques propres des dispositifs que l'on peut comprendre pourquoi les habitantes disposant de peu de ressources entrent dans les conférences des femmes et quelles sont leurs pratiques de participation.

### **Une participation inscrite dans les enjeux de représentation dans l'espace des quartiers populaires**

Déoulant de cette double approche, l'hypothèse principale qui guide notre étude est que la participation de personnes disposant de peu de ressources aux conférences de femmes s'inscrit dans des enjeux de concurrence pour la représentation au sein de l'espace des quartiers populaires. En d'autres termes, l'entrée ponctuelle ou durable des habitantes dans les assemblées des conférences des femmes dépend des dynamiques de compétition entre porte-parole, consolidés ou émergents, pour la représentation d'un territoire. Alors que certaines théories de la démocratie participative opposent la participation à la représentation ou considèrent ces deux logiques comme distinctes, nous montrerons quant à nous qu'elles s'interpénètrent, rendant possible la composition « improbable » des conférences des femmes. C'est en effet parce que le dispositif que nous étudions assure l'émergence de porte-parole de groupes sociaux territorialisés qu'il est investi par des acteurs relativement diversifiés. Nous développerons cette perspective à partir de trois axes.

En premier lieu, contrairement à la représentation de la genèse de la démocratie participative proposée par la littérature dite « participationniste »<sup>58</sup>, nous verrons que la création des dispositifs participatifs ne découle pas seulement d'une contestation des logiques du gouvernement représentatif par de « nouveaux acteurs ». La notion de « participation » des administrés apparaît au Brésil dès les années 1960, sous des influences multiples. La signification particulière qu'elle acquiert au cours de son institutionnalisation - elle se développe en étant adossée aux quartiers populaires - contribue à ancrer la participation dans la vie associative des territoires les plus pauvres.

---

<sup>58</sup>. Le terme « participationniste » est utilisé au Brésil pour désigner les analystes de la démocratie participative.

La démocratie participative constitue un répertoire de l'action publique et de l'action collective.

En deuxième lieu, la participation d'acteurs habituellement peu participants est rendue possible par le travail de mobilisation assuré par certains « entrepreneurs », qui s'appuient sur les liens d'interdépendance propres à l'espace des quartiers populaires pour faire participer ses habitants. Les sociabilités associatives, amicales et familiales qui unissent les participantes aux entrepreneurs de participation assurent une mobilisation « improbable » au sein des conférences des femmes, tout en s'accompagnant d'une reproduction des hiérarchies sociales. Participer signifie pour certaines femmes, en particulier les plus démunies, déléguer, pour d'autres, construire une position de représentante au sein du dispositif et à l'échelle d'un territoire.

En troisième lieu, nous montrerons que l'engagement durable au sein des conférences des femmes, et plus précisément au sein de leur institution finale, le Conseil de la femme, est avant tout le fait de femmes multi-multipositionnées dans l'espace associatif des quartiers populaires et les dispositifs participatifs. Ces participantes façonnent les conférences des femmes tout autant qu'elles ne sont façonnées par elles<sup>59</sup>. Leur engagement participatif est orienté vers la construction d'une position de porte-parole dans leur quartier de résidence, rendue possible par les ressources symboliques et matérielles obtenues par leur participation. Cette dernière influe, en retour, sur leurs pratiques et conceptions du politique et de la cause des femmes. Le dispositif n'est ainsi pas neutre mais il agit sur les pratiques de participation des femmes les plus durablement engagées.

L'investissement dans les conférences des femmes est ainsi imbriqué dans les rapports sociaux territorialisés. Pour saisir cette interpénétration, nous combinerons une approche « micrologique »<sup>60</sup>, centrée sur les trajectoires des personnes mobilisées et leurs pratiques de participation, et une approche mésologique, portant sur la construction sociale du rapport entre la démocratie participative et les quartiers populaires.

---

<sup>59</sup>. Un parallèle peut être réalisé avec l'étude qu'Hélène Combes a faite sur le rapport entre le PRD et les mouvements sociaux. Selon cette auteure, l'analyse des dirigeants multipositionnés constitue « un point d'entrée pour révéler la complexité des relations qui peuvent se tisser entre parti et organisations contestataires et, au-delà, pour montrer les dynamiques de la fabrique partisane, c'est-à-dire les processus de production (matériels et humains) qui contribuent à façonner un parti politique ». Hélène Combes, *Faire parti*, op. cit., p. 18.

<sup>60</sup>. Frédéric Sawicki, « Les politistes et le microscope », in CURAPP (dir.), *Les méthodes au concret. Démarches, formes de l'expérience et terrains d'investigation en science politique*, Paris, PUF, 2000, p. 143-163.

## **Le sens de la participation dans son contexte : une méthodologie plurielle**

L'analyse de la mobilisation dans les dispositifs participatifs suppose, d'abord, de déplacer notre regard du dispositif vers les trajectoires et pratiques individuelles des participantes. L'analyse micrologique, qui consiste à s'intéresser « prioritairement aux régularités ou aux logiques qui sous-tendent les comportements individuels et inter-individuels »<sup>61</sup> a constitué le premier axe de notre démarche méthodologique. Les questions auxquelles nous souhaitons répondre durant notre enquête de terrain étaient les suivantes : qui participe, quels sont les facteurs qui favorisent l'entrée dans les dispositifs participatifs et quel est le sens que les participantes confèrent à leur investissement, ponctuelle ou durable, au sein des conférences des femmes. Plusieurs outils de recherche ont été mobilisés à cette fin.

Le premier a consisté en l'administration d'un questionnaire au cours des assemblées des conférences des femmes auxquelles nous avons assisté, en 2006 à Recife et en 2007 à Londrina. Il s'agissait de définir le profil des participantes et plus précisément, de délimiter leurs propriétés sociales, en particulier leur âge, leur niveau de scolarité, leur revenus individuels et familiaux ainsi que leur appartenance à une organisation du mouvement social ou à un parti politique<sup>62</sup>. A Recife, 253 personnes ont répondu à notre questionnaire sur les 1126 participantes aux assemblées territoriales, soit 22 % d'entre elles. A Londrina, nous avons atteint près de 15 % des 251 participantes au premier cycle d'assemblées. L'administration de ce questionnaire a ainsi constitué une première base de données à partir de laquelle il nous a été possible de définir, en partie du moins, la composition sociale du dispositif.

Le second outil auquel nous avons eu recours a été la conduite d'entretiens biographiques et compréhensifs. Nous avons rencontré dix-sept participantes à Recife, à une ou deux reprises, onze à Londrina. Quinze entretiens ont également été réalisés avec des acteurs administratifs ou politiques à Recife, quatorze à Londrina<sup>63</sup>. La prise en compte de ce second groupe d'acteurs est justifiée par le rôle d'encadrement qu'il joue au sein des conférences des femmes.

---

<sup>61</sup>. *Ibid*, p. 145.

<sup>62</sup>. Sur la conception, la redéfinition, le mode d'administration et le traitement de ce questionnaire, voir l'annexe 1.

<sup>63</sup>. Les enquêtes sont présentées dans l'annexe 3.

Il s'agissait, par les entretiens, de replacer la participation des habitantes dans leur parcours afin de comprendre le processus qui les conduit à s'engager, plus ou moins durablement, au sein de ce dispositif<sup>64</sup>.

La reconstitution des parcours par l'entretien biographique est souvent entachée d'un soupçon d'illégitimité, à la différence des analyses par questionnaire. Comme le souligne Didier Demazière, « tout se passe comme si ces entretiens débouchaient sur une reconstruction plutôt que sur une reconstitution des parcours, sur une reconstruction subjective par l'interviewé plutôt que sur une reconstitution objectivée par l'enquêteur, sur une reconstruction indigène prise dans des catégories langagières plutôt que sur une reconstitution contrôlée et préencodée par les catégories du chercheur<sup>65</sup> ». En d'autres termes, ils conduiraient à « l'illusion biographique » évoquée par Pierre Bourdieu<sup>66</sup>. Cette critique sous-estime toutefois le fait que chacune des méthodes utilisées pour retracer un parcours, le questionnaire ou l'entretien, conduit à une sélection, par les enquêtés, des faits biographiques et de leur présentation chronologique<sup>67</sup>.

La méthode de l'entretien biographique permet en outre de démêler l'écheveau des réseaux de relations sociales<sup>68</sup> qui influent sur les choix, toujours contraints, des individus ou sur les « intercontingences » qui jalonnent leur trajectoire<sup>69</sup>. Pour cette raison, Jean Peneff rappelle que « le sujet de la méthode biographique est toujours un collectif (et non un individu mis en vedette et singularisé) »<sup>70</sup>. C'est également pour cette raison que nous avons réalisé nos entretiens, autant que faire se peut, dans des lieux « d'appartenance » des participantes : leur domicile lorsqu'elles étaient sans

---

<sup>64</sup>. Daniel Bertaux, *L'enquête et ses méthodes. Le récit de vie*, Paris, Armand Colin, coll. 128, 2010 (3<sup>ème</sup> édition).

<sup>65</sup>. Didier Demazière, « Matériaux qualitatifs et perspective longitudinale. La temporalité des parcours professionnels saisie par les entretiens biographiques », *Communication aux journées du CEREQ*, Caen, 21-23 mai 2003, [<http://www.cereq.fr/gsenew/concours2008/cereq/Colloques/journees/07Demaziere.pdf>], consulté le 10 juin 2012.

<sup>66</sup>. Pierre Bourdieu, « L'illusion biographique », *Actes de la recherche en sciences sociales*, vol. 62-63, 1986, p. 69-72.

<sup>67</sup>. Françoise Battagliola, Isabelle Bertaux-Viame, Michèle Ferrand, Françoise Imbert, « A propos des biographies : regards croisés sur questionnaires et entretiens », *Population*, n°2, 1993, p. 325-346.

<sup>68</sup>. Isabelle Bertaux-Wiame, « Une application de l'approche autobiographique : les migrants provinciaux dans le Paris des années 1920 », *Ethnologie Française*, tome 10, n°2, 1980, p. 201-205 ; Didier Demazière, « L'entretien biographique et la saisie des interactions avec autrui », *Recherches qualitatives*, vol. 30, n°1, p. 61-83.

<sup>69</sup>. Howard Becker évoque l'importance de ce qu'il nomme l'« intercontingence » dans les trajectoires des individus. Le parcours des individus n'est ni pur déterminisme, ni le résultat d'un libre choix. En s'appuyant sur une pièce de Max Frisch, il montre que chaque étape est issue de la confrontation de l'action de l'individu à celle d'autres personnes avec lesquelles il est en interaction. Howard Becker, « 'Foi por acaso'. Conceptualizing coincidence », *The sociological quarterly*, vol. 35, n°2, 1994, p. 1183-1194.

<sup>70</sup>. Jean Peneff, « Les grandes tendances de l'usage des biographies dans la sociologie française », *Politix*, vol. 7, n°27, 1994, p. 29.

emploi, les locaux des associations féminines de quartier lorsque les enquêtées étaient des dirigeantes associatives soit, plus généralement, leur espace personnel ou professionnel, un espace qui recoupe généralement leur lieu de résidence, c'est-à-dire un quartier de la ville. Les entretiens permettaient, dans une certaine mesure, d'appréhender les lieux de vie et de sociabilité des participantes et de réduire la distance socio-culturelle qui nous séparait des enquêtées<sup>71</sup>, bien que celle-ci ait été quelque peu compensée par notre jeunesse et notre statut d'étrangère<sup>72</sup>.

Les entretiens n'avaient pas seulement pour objet de comprendre le parcours des individus rencontrés mais également de cerner leurs conceptions et pratiques de la participation. Ils s'inscrivaient, plus généralement, dans une démarche compréhensive visant à saisir le sens que les participantes attribuent à leur mobilisation, durable ou ponctuelle, au sein des conférences des femmes<sup>73</sup>. Cette approche compréhensive a également reposé sur une méthodologie ethnographique. Dans chacune des municipalités étudiées, nous avons accompagné les activités du dispositif durant deux enquêtes de terrain, de six mois d'abord, puis d'un mois. A Recife, l'enquête de terrain a eu lieu de mars à juillet 2006 puis en septembre 2007. Nous avons séjourné à Londrina de mars à août 2007 puis en octobre de la même année.

Dans les deux villes, nous avions un statut de simple observatrice qui nous a permis de prendre part aux assemblées des conférences puis aux réunions du Conseil de la femme, l'instance finale du dispositif, sans toutefois participer activement en son sein. Cette position s'est doublée de l'établissement de relations avec nos enquêtées spécifiques à chacune dans chacune des deux villes, aspect que nous développons dans l'annexe n°2.

Tout au long de notre enquête, notre pratique de l'observation a reposé sur une conception extensive des conférences des femmes. Il s'agissait en effet de saisir la

---

<sup>71</sup>. C'est ce que souligne Jean Peneff lorsqu'il invite les enquêteurs à réaliser les entretiens au plus près des situations naturelles des milieux étudiés, en particulier lorsqu'une distance sociale sépare les premiers des seconds. Jean Peneff, « Les grandes tendances de l'usage des biographies dans la sociologie française », art. cité, p. 30.

<sup>72</sup>. Au Brésil, il est rare que les doctorants aient moins de trente ans, ce qui était notre cas lors des enquêtes de terrains. Nous étions souvent assimilée à une étudiante de premier cycle qui débutait ses études universitaires. Mais au-delà de notre âge, c'est notre maîtrise de la langue portugaise qui conduisait, le plus souvent, à « brouiller » la relation sociale. D'origine portugaise, nous maîtrisons relativement bien la langue mais les questions que nous posions étaient parfois hésitantes. Les maladresses ou les erreurs grammaticales nous ont permis, dans une certaine mesure, de créer une connivence avec certaines des participantes les plus démunies dont la maîtrise de la grammaire portugaise était tout aussi incertaine.

<sup>73</sup>. Jean-Claude Kaufmann, *L'enquête et ses méthodes. L'entretien compréhensif*, Paris, Armand Colin, coll. 128, 2007.

routine du dispositif, en interne, mais également ses ramifications, en accompagnant les participantes dans leurs démarches auprès des services administratifs, lorsqu'elles étaient réalisées au nom des conférences des femmes, en prenant part aux réunions organisées dans leur association ou leur quartier etc. La perspective que nous avons adoptée pour analyser les conférences des femmes, qui consistait à désenclaver l'objet dispositif participatif, s'est traduite par l'observation et l'accompagnement des participantes au-delà du seul dispositif, notamment dans l'espace des quartiers populaires et dans le champ politico-administratif. Cette démarche nous a également conduit à assister ou à prendre part à une série de d'échanges informels avec nos enquêtées, en groupe ou en face à face. Sans être nécessairement plus « fiables » que les discours obtenus en situation d'entretien, ces discussions offraient d'autres points de vue sur les discours et comportements des individus selon les situations et les personnes en présence<sup>74</sup>.

Enfin, nous avons réalisé une recherche documentaire visant à recueillir les comptes-rendus de réunions des conférences des femmes de Recife et Londrina depuis leur création, c'est-à-dire 1998 à Londrina et 2002 à Recife, mais également les documents, notes et littérature grise produites par les services administratifs en charge du déroulement de ce dispositif<sup>75</sup>. Ces deux sources nous ont permis d'affiner, en les inscrivant dans une perspective diachronique, la compréhension des pratiques de participation des habitantes mais également de mieux cerner leurs usages par les acteurs politico-administratifs.

Ce premier niveau d'analyse, microsociologique, centrée sur les acteurs mobilisés et leurs pratiques de participation, était à rapporter à un deuxième niveau d'analyse, méso-sociologique. Dans son étude sur les carrières militantes, Olivier Fillieule indique que les trajectoires des individus ne peuvent être autonomisées de leur contexte. Selon lui, « toutes les fois que l'on s'attache à l'observation d'activités sociales sans rapporter ces activités aux contraintes spécifiques aux espaces dans lesquels elles s'exercent, on

---

<sup>74</sup>. L'idée selon laquelle les discours recueillis en entretien seraient artificiels, dans la mesure où ils sont suscités par l'enquêteur, est relativement répandue. Howard Becker indique toutefois qu'« au lieu de juger que l'une [l'observation] ou l'autre [l'entretien] de ces situations est la plus fiable, on peut considérer que chaque donnée est valable, pour elle-même, en relation à des conclusions différentes ». Howard Becker, « Inférence et preuve en observation participante. Fiabilité des données et validités des hypothèses », in Daniel Cefaï (dir.), *L'enquête de terrain*, Paris, La Découverte, 2003, p. 354.

<sup>75</sup>. Cette recherche documentaire n'a pas toujours permis de recueillir les mêmes données, en raison de l'inégalité des sources disponibles dans les deux villes. Voir l'annexe 2.

s'interdit de comprendre les logiques pratiques qui les organisent. Concrètement, cela implique que l'étude des carrières militantes articule l'analyse des trajectoires individuelles à celles, d'une part, *de l'espace dans lequel s'exercent les activités sociales considérées* et, d'autre part, *du ou des groupements dans lesquels s'exercent ces activités* »<sup>76</sup>. De la même façon, l'analyse de l'investissement des habitantes dans les conférences des femmes ne doit pas se restreindre à l'étude de seules trajectoires individuelles, mais il nous faut les inscrire dans une étude plus générale du rapport entre les groupements étudiés, c'est-à-dire les habitantes des quartiers populaires, et les contours particuliers de la démocratie participative au Brésil. Car si la participation dépend des dispositions des individus et du réseau de relations au sein duquel ils sont insérés, elle est également indissociable du « pensable et du possible de [leur] moment historique »<sup>77</sup>. Un détour historique visant à retracer l'émergence de la démocratie participative, entendue comme un ensemble de conceptions et d'institutions, était nécessaire pour comprendre ce que la mobilisation des habitantes dans les conférences des femmes devait à un contexte particulier, historiquement sédimenté<sup>78</sup>. Pour ce faire, nous avons eu recours à une analyse socio-génétique de la démocratie participative brésilienne et de ses expressions institutionnalisées. L'étude de l'émergence de la catégorie « participation populaire » et de son institutionnalisation informe sur le cadre au sein duquel les habitantes sont invitées à participer. Ainsi, l'analyse de l'engagement individuel des participantes a été combinée à une étude de l'action publique. A cette fin, les archives de l'assemblée nationale et du Sénat<sup>79</sup> ainsi que des municipalités que nous étudions, ont été consultées. Les entretiens réalisés avec les acteurs administratifs nous ont également aidée à définir le processus singulier de création des conférences municipales des femmes à Recife et à Londrina. Ces différentes sources nous ont permis de revenir sur la généalogie de la démocratie participative telle qu'elle est proposée par la littérature participationniste pour en proposer une lecture différente.

---

<sup>76</sup>. Olivier Fillieule, « Propositions pour une analyse processuelle de l'engagement individuel », *Revue française de science politique*, vol. 51, n°1, 2001, p. 210.

<sup>77</sup>. François Buton et Nicolas Mariot « Socio-histoire », *Encyclopaedia Universalis Dictionnaire des idées*, les « Notionnaires », vol. 2, 2006, p. 731-733.

<sup>78</sup>. Dans le domaine de l'action collective, les travaux de Cécile Péchu et de Christophe Traïni montrent, entre autres, le caractère heuristique de la prise en compte de l'histoire des groupements ou des « sensibilités » qui influent sur une mobilisation, à une période donnée. Cécile Péchu, *Droit au logement, genèse et sociologie d'une mobilisation*, op. cit. ; Christophe Traïni, *La cause animale (1820-1980). Essai de sociologie historique*, Paris, Presses Universitaires de France, 2011.

<sup>79</sup>. Voir l'annexe 4.



## La comparaison comme méthode et objet de l'étude

Notre enquête repose sur une approche comparative, le même dispositif étant étudié dans deux municipalités brésiliennes, Recife, capitale de l'Etat du Pernambouc, dans le *Nordeste*, et Londrina, ville moyenne de l'Etat du Paraná, dans le *Sudeste*<sup>80</sup>.

Carte 1: Localisation de Recife et Londrina au Brésil



Source : Document réalisé par l'auteure à partir d'une carte muette téléchargée sur le site suivant : <http://johan.lemarchand.free.fr/cartes/Bresil.html>.

<sup>80</sup> Le Brésil est divisé en cinq grandes régions par l'Institut brésilien de géographie et des statistiques (IBGE). Ce ne sont pas des subdivisions administratives mais elles ont une utilité statistique : Le Nord, le Nordeste, le Sud, le Sudeste et le Centre-Ouest. L'article 43 de la Constitution de 1988 reconnaît toutefois l'existence de régions, sans les délimiter.

Nous envisageons la comparaison à la fois comme l'objet de notre étude et l'une des méthodes pour la mener à bien. Le choix d'effectuer une comparaison de deux cas, que Sidney Tarrow baptise « *paired comparison* »<sup>81</sup>, renvoie d'abord au souci de contrôler nos hypothèses en étudiant une participation improbable, à partir de plusieurs sites d'observations. Si, comme le souligne Durkheim, « la sociologie comparée n'est pas une branche particulière de la sociologie : c'est la sociologie même », la comparaison constitue bien le moyen de ne pas s'enfermer dans la singularité d'un cas<sup>82</sup>. Il est vrai que le recours à une approche ethnographique ne permet pas de multiplier le nombre de cas étudiés, du moins dans le cadre d'une recherche individuelle, réalisée sur un temps défini et avec des financements limités. Mais la comparaison d'un même processus dans deux municipalités différentes permet malgré tout de réaliser une enquête approfondie – se rapprochant en cela d'une étude monographique – tout en offrant la possibilité de construire et, dans une certaine mesure, de tester des hypothèses par la « confrontation détaillée » des deux cas considérés<sup>83</sup>.

Recife et Londrina ont été choisies pour leur similarité quant à l'objet que nous étudions. Dans ces deux municipalités, les conférences des femmes mobilisent un public comparable, composé de femmes faiblement dotées en ressources socio-économiques. Mais elles se déroulent dans des contextes relativement distincts. Si l'on considère certains des facteurs habituellement pris en considération pour analyser la participation des habitants au Brésil, telles que la tradition associative ou les effets perçus du dispositif, nos deux cas diffèrent sensiblement.

Recife, capitale d'un Etat fédéré du Nordeste, est marquée par une longue histoire de mobilisation qui a permis la consolidation d'une « tradition » associative et militante. A l'inverse, à Londrina, ville nouvelle créée en 1934, le tissu associatif est moins dense et les mouvements sociaux sont plus rares. En outre, les conférences des femmes des

---

<sup>81</sup>. Sidney Tarrow, « The Strategy of Paired Comparison: Toward a Theory of Practice », *Comparative Political Studies*, vol. 43, n°2, 2010, p. 230-259.

<sup>82</sup>. Nous reconnaissons toutefois qu'une monographie ne conduit pas nécessairement à la mise en évidence de processus singuliers mais peut, à l'inverse constituer un outil pertinent pour analyser avec précision des phénomènes diversifiés. Sur ce point, voir Fabien Desage, « Comparer pour quoi faire ? Le point de vue d'un 'monographe' », *Communication présentée au colloque « La comparaison : défis et démarches »*, Université de Montréal, 16 janvier 2006.

<sup>83</sup>. Mattei Dogan et Dominique Pellassy, *La comparaison en sociologie politique : une sélection de textes sur la démarche comparative*, Paris, Librairies techniques, 1980, p. 128. Voir également Cécile Vigour, *La comparaison dans les sciences sociales. Pratiques et méthodes*, Paris, La Découverte, 2005, p. 182-184.

Recife sont jugées par les participantes comme exerçant une influence notable sur la construction des politiques locales du genre alors qu'à Londrina, la portée de ce même dispositif est considérée comme faible par les habitantes qui y prennent part. Enfin, les conférences n'ont pas été créées par les mêmes acteurs politiques. A Recife, elles ont été instaurées par le PT, au lendemain de l'élection de 2000 et s'inscrivent dans un projet d'« inversion des priorités ». A Londrina, ce dispositif a d'abord été créé en 1998 par un maire, Antonio Belinati, traditionnellement présenté comme « populiste »<sup>84</sup>, dont les affiliations politiques ont évolué au gré des circonstances<sup>85</sup>. S'il est maintenu par le gouvernement du PT, élu en 2000 le dispositif reste relativement secondaire pour cet exécutif.

Mais la mise en évidence de contextes différents ne signifie pas que notre comparaison repose sur la méthode des « contrastes dramatiques », qui consiste à souligner la singularité de chacun des cas et comprendre la présence ou l'absence d'un phénomène ou d'une institution<sup>86</sup>. Opposer l'étude des cas « très similaires » à celle des cas « très différents » est par trop schématique, en particulier lorsque les deux horizons de la comparaison sont situés dans le même pays. Les municipalités de Recife et de Londrina relèvent, il est vrai, d'une histoire distincte qui a conduit à la consolidation de configurations propres à chacune des municipalités étudiées. Mais en matière de démocratie participative, elles s'inscrivent également dans un cadre commun, dont l'élaboration s'est faite en partie au niveau national. Aussi, le contexte qui préside à la mise en place des dispositifs participatifs dans les deux villes présente autant de similitudes que de différences selon la perspective retenue. Notre approche de la comparaison consiste donc à saisir les dynamiques communes de la participation dans les deux villes, en particulier la mobilisation improbable qui est au cœur de notre recherche, et leurs manifestations spécifiques dans chacune d'elles.

---

<sup>84</sup>. Carina Paccola, « O discurso de campanha de Antonio Belinati : elementos para uma análise sociológica », *Revista Mediações*, vol. 4, n°2, 1999, p. 19-31.

<sup>85</sup>. Antonio Belinati est d'abord élu maire de la ville sous la bannière du Mouvement démocratique Brésilien (MDB) à la fin des années 1970, sous la dictature militaire. Il rejoint ensuite le Parti travailliste brésilien (PTB) dans les années 1980. A la fin des années 1990, lors de son troisième mandat de maire, il rejoint la droite du champ politique en entrant dans le Parti du front libéral (PFL) puis le Parti populaire (PP).

<sup>86</sup>. Bertrand Badie et Guy Hermet, *La politique comparée*, Paris, Armand Colin, 2001, p. 46.

## **Histoire croisée de Recife et Londrina**

### **Recife :**

Peuplée de 1 515 000 habitants en 2006, Recife est la capitale du plus grand Etat du Nordeste, le Pernambouc. Sa création et son développement sont étroitement liés à la culture du sucre, à partir du 16<sup>ème</sup> siècle, qui structure la vie économique, politique et sociale de la ville. Jusqu'au 19<sup>ème</sup> siècle, les propriétaires des grandes unités de production sucrières (les *engenheiros*) conservent un pouvoir à la fois politique et économique sur le territoire du Pernambouc. La culture sucrière a également entraîné l'arrivée d'esclaves en provenance d'Afrique, ce qui confère à la ville, et plus généralement au Nordeste, un caractère fortement métissé. Aux 18<sup>ème</sup> et 19<sup>ème</sup> siècles, Recife est le théâtre de plusieurs mouvements de révolte, pour l'autonomisation de la municipalité<sup>87</sup> mais également contre l'esclavage<sup>88</sup>, qui ont contribué à consolider l'imaginaire d'une ville de lutte et de résistance<sup>89</sup>.

A la fin du 19<sup>ème</sup> siècle, avec l'épuisement des revenus tirés de l'économie du sucre puis du coton<sup>90</sup>, l'industrie se renouvelle autour des biens de consommation non durable et de la métallurgie, un processus qui ne suffit pas à compenser la paupérisation qui gagne l'ensemble du Nordeste. A la fin du 19<sup>ème</sup> siècle, les écarts de développement entre les régions du pays sont manifestes : le Nordeste constitue essentiellement une zone de pauvreté qui contraste avec la relative prospérité du Sud et du Sudeste<sup>91</sup>.

La proclamation de la République en 1889 et l'adoption de la Constitution de 1891, s'accompagnent de la création des Etats fédérés brésiliens et notamment du Pernambouc. Durant la première République, un système fondé sur le « *coronelismo* » prend forme dans l'ensemble du Brésil. Il repose sur un échange de soutien mutuel entre les gouverneurs et les élites locales, afin de conserver leur emprise sur un territoire<sup>92</sup>.

---

<sup>87</sup>. Jusqu'en 1711, Recife était une ville subordonnée à sa voisine, Olinda, siège administratif de la capitainerie du Pernambouc. En 1710, la guerre des « mascates » conduit à l'autonomisation de Recife.

<sup>88</sup>. Plusieurs révoltes d'esclaves éclatent au début du 19<sup>ème</sup> siècle, les plus connues étant l'insurrection de 1817, le mouvement pour la confédération de l'Equateur en 1824, puis la révolution Praiera.

<sup>89</sup>. Antonio Rezende, *Recife. História de uma cidade*, Recife, Fundação de Cultura/Cidade do Recife, 2002, p. 75.

<sup>90</sup>. Bien qu'au Brésil, le « cycle du sucre » s'épuise après 1650, lorsqu'il est remplacé par le cycle de l'or, la culture du sucre fournit les principales, bien que déclinantes, ressources économiques du Nordeste jusqu'à la fin du 19<sup>ème</sup> siècle. La culture du coton devient également une source de revenus importante dans les années 1860-1870, lorsque la guerre civile américaine crée des conditions favorables à son exportation. Voir Peter L. Eisenberg, *The Sugar Industry in Pernambuco. Modernisation Without Change (1840-1910)*, Berkeley and Los Angeles, University of California Press, 1974.

<sup>91</sup>. David Denslow, « As origens da desigualdade regional do Brasil », *Estudos Economicos*, vol. 3, n°1, 1973, p. 65-88.

<sup>92</sup>. Victor Nunes Leal, *Coronelismo, Enxada e Voto*, São Paulo, Alfa-Ômega, 1975 (1<sup>ère</sup> édition: 1948).

Dans le Pernambouc, les élites agro-industrielles conservent un poids prédominant, bien que les seigneurs de la terre perdent de leur influence politique, au profit des propriétaires d'usine de sucre (les *usineiros*)<sup>93</sup>. A cette époque, la ville de Recife connaît une forte expansion démographique qui conduit à la multiplication des zones d'habitats de fortune. Le prolétariat urbain se développe à partir des années 1920.

A partir des années 1950, après la période de modernisation autoritaire de l'Etat Nouveau<sup>94</sup>, Recife est marquée par une polarisation accrue des luttes politiques, observable plus généralement dans l'ensemble de l'Etat du Pernambouc. Le Parti communiste brésilien (PCB) et le Parti socialiste brésilien (PSB) connaissent plusieurs victoires électorales, derrière la figure du très populaire Miguel Arraes. Dans le même temps, les associations de quartiers se développent fortement. Selon Willem Assies, le tissu associatif qui se crée alors n'a « pas d'équivalent ailleurs dans le pays »<sup>95</sup>.

La dictature militaire<sup>96</sup> conduit à un reflux passager de l'action collective qui renaît à la fin des années 1970, durant la transition démocratique, conjointement avec la multiplication de dispositifs participatifs.

Après une alternance entre des gouvernements de gauche et de droite, le Parti des Travailleurs accède au pouvoir en 2000, alors que son implantation électorale était faible jusqu'alors dans la ville. Le nouveau maire João Paulo Lima e Silva, bien que n'étant membre d'aucune tendance partisane au sein du PT, est proche des courants de la gauche de cette formation, majoritaires dans le Pernambouc<sup>97</sup>. Son gouvernement instaure les conférences des femmes à Recife.

### **Londrina :**

Peuplée de près de 500 000 habitants en 2007, Londrina est de création récente. Située au Nord du Paraná, dans une zone de culture caféière, cette « ville moyenne » a

---

<sup>93</sup>. Willem Assies, *To Get Out of the Mud. Neighborhood Associativism in Recife, 1964-1968*, Amsterdam, CEDLA/ Latin American studies, 1991, p. 59.

<sup>94</sup>. L'Etat nouveau (1937-1945) désigne le gouvernement autoritaire instauré par Gétúlio Vargas.

<sup>95</sup>. Willem Assies, *To Get Out of the Mud...op. cit.*, p. 83.

<sup>96</sup>. En 1964, un coup d'Etat militaire instaure un régime autoritaire durant 20 ans. Les civils reprennent le pouvoir, à l'échelle locale, en 1982, puis au niveau fédéral, en 1986.

<sup>97</sup>. Voir sur ce point Camille Goirand, « Pratiques partisanses et loi électorale au Brésil », in Olivier Dabène (dir.), *Amérique latine. Des élections contre la démocratie ?*, Presses de Sciences Po., 2007, p. 41-77 ; *Militer au Parti des Travailleurs : itinéraires à Recife. De la contestation à l'exercice du pouvoir*, Habilitation à diriger des recherches, Institut d'Etudes politiques de Paris, 2012.

été créée sous l'impulsion d'une mission anglaise, composée d'entrepreneurs qui rachètent une partie des terres et fondent la ville. La « petite Londres » devient une municipalité en 1934, d'abord dominée politiquement par la Compagnie des terres du nord du Paraná (CTNP)<sup>98</sup>. Dans les années 1930, cette ville nouvelle constitue avec sa voisine, Maringá, le pôle de développement d'une économie tertiaire, dans une zone rurale. Sa construction récente lui confère quelques caractéristiques particulières, par comparaison à Recife. Ana Chiarotti souligne, en effet, que le phénomène du *coronelismo* y est absent. En outre, à la différence d'autres villes moyennes du Brésil, la vie politique locale ne s'y structure pas autour de familles qui détiennent également un pouvoir économique, mais dépend plutôt des relations que la municipalité entretient avec les échelons supérieurs de gouvernement. Son développement économique et son urbanisation rapide se traduisent, dans un premier temps du moins, par une structuration sociale moins inégalitaire qu'ailleurs<sup>99</sup>.

Dans les années 1950, les premiers partis politiques apparaissent, avec comme cheval de bataille la défense de l'autonomie de la municipalité à l'égard de l'Etat fédéré et du gouvernement national<sup>100</sup>. Sous la dictature militaire, cette recherche d'autonomie se traduit par la victoire électorale continue du parti d'opposition reconnu par le gouvernement dictatorial, le Mouvement démocratique brésilien (MDB). La municipalité acquiert alors la réputation d'une ville de résistance contre la dictature. Dans le même temps, les premières associations de quartiers sont fondées alors qu'apparaissent les favelas.

La transition démocratique voit la victoire d'acteurs politiques « populistes », à l'image d'Antonio Belinati qui effectue trois mandats et instaure les conférences des femmes en 1998, ou des gouvernements de gauche. En 2000, le Parti des travailleurs remporte l'élection, après une première expérience de gouvernement local de 1993 à 1996. Le nouveau maire Nedson Micheleti, qui prend la tête de l'exécutif appartient à la tendance majoritaire et modérée du parti.

Recife et Londrina ont ainsi des histoires distinctes: alors que la première est le théâtre de la domination des *coroneis* avant de connaître une relative polarisation politique,

---

<sup>98</sup>. La CNTP, filiale d'une entreprise britannique, se spécialise sur l'entrepreneuriat immobilier.

<sup>99</sup>. Ana Cleide Chiarotti César, *Poder e partidos numa cidade média brasileira. Um estudo de poder local : Londrina - PR. 1934-1979*, Thèse de doctorat en sociologie politique, Université de São Paulo, 1986, p. 47-84.

<sup>100</sup>. Sous l'Estado Novo, les maires de Londrina étaient nommés par le gouverneur de Curitiba, capitale de l'Etat du Paraná.

Londrina est moins traversée par certains des phénomènes dits « traditionnels » qui caractérisent la vie politique brésilienne. La population de Recife est relativement pauvre – 30 % de personnes sont sous le seuil de pauvreté en 2000 - les inégalités étant moins marquées à Londrina, qui compte 8 % de pauvres en 2000<sup>101</sup>. L'indice de Theil, qui mesure les inégalités de ressources au sein d'une même population atteint 0,88 % à Recife, ce qui atteste de fortes inégalités, contre 0,59 % à Londrina.<sup>102</sup> A bien des égards, les deux villes symbolisent ce qu'Hervé Théry appelle le « Pakistan et la Suisse » du Brésil<sup>103</sup>, c'est-à-dire deux espaces au sein d'un même Etat ne présentant pas le même degré de pauvreté et les mêmes déséquilibres en termes de disparités sociales<sup>104</sup>.

## Plan

Dans la première de nos quatre parties, nous aborderons la genèse de la démocratie participative au Brésil. Alors que la transition démocratique et le cycle de mobilisation qui l'accompagne sont généralement érigés en facteur explicatif de l'instauration des dispositifs participatifs, nous montrerons que ces derniers relèvent d'une histoire plus longue qui a conditionné la nature des expériences menées à partir des années 1980. L'émergence de la catégorie « participation » est allée de pair avec la consécration des habitants des quartiers populaires comme public privilégié. La création des conférences des femmes sera ainsi analysée comme la réactivation d'un répertoire, historiquement consolidé.

---

<sup>101</sup>. Nous citons les chiffres issus du recensement de 2000, dans la mesure où seules ces données sont comparables pour Recife et Londrina, car elles sont calculées de la même façon. Nous avons cherché des chiffres plus récents mais les modes de calcul différaient pour chacune des deux villes. PNUD/IPEA/FJP, *Atlas do desenvolvimento humano*, Brasília, 2003.

<sup>102</sup>. Un indice de 0 désigne une égalité absolue. Un indice de 1 indique une inégalité représentée par une société où 82,4 % des individus ont 17,6 % des ressources et 17,6 % des individus ont 82,4 % des ressources.

<sup>103</sup>. Hervé Théry, *Le Brésil*, Paris, Masson, coll. « Géographie », 1985.

<sup>104</sup>. Cette opposition ne saurait toutefois être exagérée. Capitale d'un Etat fédéré, Recife est bien plus riche que certaines parties du Nordeste. De même, Londrina constituant une ville moyenne, elle ne détient pas le niveau de richesse de certaines capitales du Sudeste. L'indice de développement humain est à Recife, en 2000, de 0,784, soit un IDH moyen et à Londrina de 0,824, soit un IDH élevé. PNUD/IPEA/FJP, *Atlas do desenvolvimento humano*, Brasília, 2003.

Dans la seconde partie, nous nous pencherons sur la composition sociale des assemblées des conférences des femmes de Recife et Londrina, afin de définir qui y participe et suivant quel processus. Nous mettrons en évidence l'intrication entre la participation aux conférences et les rapports sociaux territorialisés

Dans la troisième partie, nous aborderons la problématique de l'engagement. L'investissement durable au sein des conférences s'inscrit dans des trajectoires d'engagement territorialisé, qui influent sur les pratiques de participation, tout en étant encadrées par le dispositif lui-même. Les femmes s'investissent durablement afin de négocier et contester les relations entre les services publics et les usagers, ce qui leur permet, en retour, de construire une position de porte-parole sur un territoire. Leur participation s'accompagne en outre de déplacements au sein des espaces politique et militant, qui ne revêtent toutefois pas la même ampleur à Recife et à Londrina, en raison des configurations propres à chacune des deux villes.

Enfin, notre quatrième partie sera consacrée à la compréhension des effets de la participation sur l'action publique. Si elles font l'objet d'usages variés par les acteurs politico-administratifs, les conférences des femmes permettent une réorientation des ressources en faveur de certains groupes d'acteurs définis comme « vulnérables », tout en constituant une construction symbolique, visant à réenchanter la politique locale.





## **1<sup>ère</sup> Partie : Repenser la genèse de la démocratie participative au Brésil pour comprendre la participation des habitant(e)s**

---

Pour comprendre la nature des différents publics composant les dispositifs participatifs brésiliens, il nous faut, dans un premier temps, analyser la manière dont la participation, en tant que catégorie de l'action publique, a émergé et s'est institutionnalisée au Brésil. En consolidant une représentation légitime de la démocratie participative<sup>105</sup>, l'institutionnalisation de la catégorie « participation » s'est accompagnée de la spécification d'un public<sup>106</sup>, dont nous verrons qu'il correspond avant tout aux plus démunis.

Si, en France, la généalogie de ce phénomène n'a été traitée que récemment<sup>107</sup>, elle se trouve, au contraire, au cœur des travaux réalisés sur la participation au Brésil.

---

<sup>105</sup>. Vincent Dubois, *La politique culturelle. Genèse d'une catégorie d'intervention publique*, Paris, Belin, 1999.

<sup>106</sup>. Une précision s'impose sur l'usage que nous faisons des termes « administrés », « habitants », « public » ou « citoyens ». Bien que chacun de ces termes ne revête pas le même sens, ils sont ici utilisés comme des synonymes pour désigner les personnes qui participent aux dispositifs participatifs. Sur l'évolution de la notion de citoyens vers le terme d'habitants, voir. Catherine Neveu, « Habitants, citoyens : interroger les catégories » in Marie-Hélène Bacqué et Yves Sintomer (dir.), *La démocratie participative. Histoire et généalogie*, op. cit., p. 39-50. Voir également Chantal Humbert (dir.), *Les usagers de l'action sociale. Sujets, clients ou bénéficiaires ?*, Paris, L'Harmattan, 2000.

<sup>107</sup>. Jean-Pierre Gaudin, *La démocratie participative*, Paris, Armand Colin, 2007 ; Marie-Hélène Bacqué et Yves Sintomer (dir.), *La démocratie participative inachevée. Genèse, adaptations et diffusions*, Paris,

Selon plusieurs auteurs brésiliens, la démocratie participative apparaîtrait, d'abord, sous l'influence du renouvellement des formes de l'action collective durant la transition démocratique. Le cycle de mobilisation des années 1980 aurait conduit à l'émergence de « nouveaux » acteurs associatifs et politiques, porteurs d'une « culture politique » participative<sup>108</sup>, par la suite, réappropriée par des groupes et institutions diversifiés, au profit d'objectifs démocratique ou gestionnaire. Cette genèse « mouvementiste » de la démocratie participative a conditionné le regard porté sur la mobilisation des habitants. Envisagés comme le résultat d'une « demande » formulée par les nouveaux mouvements sociaux, certains dispositifs participatifs seraient le reflet de leurs conceptions du politique et auraient pour objectif l'inclusion des plus démunis(e)s.

Dans cette partie, nous allons revenir sur cette représentation consacrée. Il s'agira de montrer que si la généalogie de la catégorie « participation » influe effectivement sur la composition des publics des dispositifs participatifs, c'est moins en raison de ses origines mouvementistes que de processus pluriels, débutant dans les années 1950, ayant conduit à associer la catégorie « participation » à la notion de « communauté ». Les communautés désignent à la fois un espace territorial, c'est-à-dire les quartiers populaires, et un groupe d'appartenance territorialisé<sup>109</sup>.

Aussi, cette partie a pour objectif de revisiter la généalogie de la démocratie participative brésilienne, à partir de trois axes. Il s'agit, dans un premier temps, de comprendre les conditions de production scientifique du courant « participationniste ». Ce dernier s'inscrit dans la continuité d'une sociologie critique de l'Etat érigeant la démocratie brésilienne en anomalie historique. En raison de ce point de départ, les auteurs ont évacué les institutions politiques de leur analyse, pour privilégier les « sociétés civiles », jugées seules à même de démocratiser un Etat structurellement dégradé (chapitre 1).

Si l'on réintègre les institutions politiques dans l'analyse de la démocratie participative, une autre généalogie peut toutefois être retracée. La participation, en tant que catégorie de l'action publique, émerge à la fin des années 1950, en étant étroitement associée à la notion de communauté. Cette histoire singulière conditionne les types de

---

Editions Yves Michel/ ADELS, 2010 ; *La démocratie participative. Histoire et généalogie*, Paris, La Découverte, 2011.

<sup>108</sup>. Ana Claudia Chaves Teixeira, Evelina Dagnino et Carla Almeida Silva, « La constitución de la sociedad civil en Brasil », in Evelina Dagnino (dir.), *Sociedade civil, esfera pública y democratización en América Latina : Brasil*, Campinas, Editora UNICAMP/Fondo de cultura económica, 2002, p. 21-76 ; Leonardo Avritzer, *Participatory Institutions in Democratic Brazil*, op. cit., p. 1-2.

<sup>109</sup>. Camille Goirand, *La politique des favelas*, Paris, Karthala/CERI, 2000, p. 187.

dispositifs instaurés au lendemain de la transition démocratique, lesquels renouvellent les « répertoires » de la participation antérieurement stabilisés et mobilisent un même public, c'est-à-dire les habitant(e)s des quartiers populaires (chapitre 2).

Cette genèse revisitée invite donc à repenser le rôle dévolu aux nouveaux acteurs associatifs et politiques, ainsi qu'à leurs conceptions. Dans un troisième temps, l'analyse du processus de création des conférences des femmes à Recife et Londrina permettra de montrer que les organisations du mouvement social ainsi que le PT ne défendent pas, de manière constante, la démocratie participative mais qu'ils l'investissent sous certaines conditions (chapitre 3).



## **Chapitre 1.1 : La participation contre l'Etat : les interprétations scientifiques de la genèse de la démocratie participative au Brésil**

---

La genèse de la démocratie participative a principalement été expliquée par l'apparition d'acteurs associatifs et politiques porteurs d'une « culture politique » renouvelée, au lendemain de la transition démocratique. Selon cette généalogie consacrée, l'émergence d'une demande et d'une offre de participation à la fabrique de l'action publique s'inscrirait en faux contre les limites de la démocratie représentative brésilienne<sup>110</sup>.

La construction de cette interprétation doit beaucoup à son contexte de production. Si, en France, la démocratie participative a été associée à une crise de la représentation, que les chercheurs ont contribué à construire<sup>111</sup>, c'est contre un Etat jugé structurellement dégradé que ce même processus a été pensé au Brésil. Ce point de départ peut être expliqué, en premier lieu, par la construction des savoirs sur l'Etat consolidés par une série de travaux aujourd'hui considérés comme des « classiques »<sup>112</sup> de la science politique (section I). C'est en se fondant sur ces travaux que les « participationnistes » brésiliens ont érigé les dispositifs participatifs en une sorte de palliatif démocratique, portés par des acteurs nécessairement extérieurs à un Etat dysfonctionnel. En découle une genèse centrée sur le seul rôle de mouvements sociaux, érigés en moteur de la démocratisation du régime (section II). Ce point de départ, partiel et normatif, doit ainsi être revisité : il s'agira de retracer l'émergence de la notion « participation » comme catégorie de l'action publique, en ne préjugant pas du rôle joué par les mouvements sociaux (section III).

---

<sup>110</sup>. Notons que ce cadre d'analyse n'est pas propre au Brésil. Pour une synthèse critique, voir Jean-Pierre Gaudin, « L'espace de la représentation (politique) et l'espace de la participation », *Articulo - Journal of Urban Research*, 2010, [<http://articulo.revues.org/1253>], consulté le 10 mai 2011.

<sup>111</sup>. Cécile Blatrix, *La « démocratie participative », de mai 1968 aux mobilisations anti-TGV. Processus de consolidation d'institutions sociales émergentes*, Thèse de science politique, Paris, Université Paris 1 - Panthéon Sorbonne, 2000 ; Bernard Lacroix, « Existe-t-il une crise de la démocratie représentative aujourd'hui ? », in Dominique Rousseau (dir.), *La démocratie continue*, Paris, LGDJ, 1995, p. 39-60.

<sup>112</sup>. Ces classiques désignent les œuvres enseignées aux étudiants de second et troisième cycles en science politique.

## **Section I) La démocratie représentative brésilienne au prisme de ses dysfonctionnements**

S'il est une conviction partagée parmi les analystes de la démocratie participative, c'est celle des anomalies du système représentatif brésilien, dont les institutions sont souvent définies à partir d'une série de catégories qui attesteraient de leurs dysfonctionnements, au premier rang desquelles figure le clientélisme. Le système politique brésilien constituerait un problème que les dispositifs participatifs auraient pour objectif de résorber. Si la mise en lumière des limites du système représentatif est, plus généralement, au cœur des théories politiques visant à accréditer la démocratie participative<sup>113</sup>, ce phénomène prend des contours particuliers dans la sociologie brésilianiste, dans la mesure où il rejoint les « lieux communs savants »<sup>114</sup> consacrés par la sociologie de l'Etat. Analyser les interprétations scientifiques du système représentatif brésilien permet de comprendre l'héritage sur lequel s'appuient les travaux ayant pour objet la démocratie participative.

### ***Histoire d'une anomalie démocratique***

Selon Bolivar Lamounier, « les mécanismes de représentation politique (élections, partis et législatif) ont toujours constitué la cible par excellence du scepticisme national. Depuis ses origines, au 19<sup>ème</sup> siècle, la démocratie représentative a été questionnée par les hommes politiques, intellectuels et journalistes, qui la considéraient comme une superstructure importée, une idée 'pas à sa place', fruit de l'idéalisme utopique de l'élite dirigeante ou, pire, un instrument cynique de domination au service de la classe latifundiaire »<sup>115</sup>. Les analystes du système politique brésilien se sont, en effet, attachés, de manière différenciée selon les périodes, à mettre en évidence le caractère

---

<sup>113</sup>. Carole Pateman, *Participation and Democratic Theory*, Cambridge, Cambridge University Press, 1970 ; Crawford Brought Mcpherson, *The Life and Time of Liberal Democracy*, Oxford, Oxford University Press, 1977 ; Benjamin Barber, *Strong Democracy : Participatory Politics for a New Age*, Berkeley, University of California Press, 1984.

<sup>114</sup>. Nous reprenons ici l'expression que Jean-Louis Briquet utilise dans son analyse sur les interprétations socio-historiques de la « démocratisation manquée » en Italie. Jean-Louis Briquet, « Les formulations savantes d'une catégorie politique. Le clientélisme et l'interprétation sociohistorique du 'cas italien' », *Genèses*, vol. 1, n°62, 2006, p. 49-68.

<sup>115</sup>. Bolivar Lamounier, *Da independência a Lula : dois séculos de política brasileira*, São Paulo, Augurium Editora, 2005, p. 15.

pathologique de son organisation politique, en particulier à l'échelle locale. L'anomalie démocratique et le pouvoir local ont été pensés conjointement.

### Un système représentatif inadapté

Réalisées entre les années 1920 et 1940 par des intellectuels engagés<sup>116</sup>, les premières analyses de l'organisation politique brésilienne postulent généralement l'inadaptation des institutions représentatives à la « réalité » brésilienne<sup>117</sup>. Proclamée en 1889, la République est envisagée comme une importation malheureuse<sup>118</sup> qui, loin d'avoir conduit à une redéfinition des formes de domination instaurées durant la période coloniale, aurait, à l'inverse, conduit à leur consécration.

Les travaux de Francisco José de Oliveira Vianna sont à cet égard illustratifs. Pour cet auteur conservateur, le mode de colonisation privilégié par la couronne portugaise, fondé sur l'octroi de parcelles de terrains à des personnalités représentant la monarchie sur le territoire brésilien<sup>119</sup>, est à l'origine d'un système politique fragmenté et privatisé aux mains d'un groupe restreint, qualifié de « noblesse de la terre ». L'organisation politique consolidée durant la période coloniale aurait été un frein à l'émergence d'une sphère publique indépendante de la sphère privée et serait à l'origine des pratiques politiques particularistes qui caractérisent la République, orientées vers la préservation des intérêts individuels et familiaux des propriétaires terriens<sup>120</sup>. Francisco José de Oliveira Vianna conclut à l'inadaptation des institutions représentatives au système

---

<sup>116</sup>. Selon Daniel Pécaut, ces intellectuels sont moins des universitaires que des avocats, ingénieurs et hommes de lettres. Daniel Pécaut, *Os intelectuais e a política no Brasil. Entre o povo e a nação*, São Paulo, Ática, 1990, p. 33-42. Cette sociologie des intellectuels brésiliens doit être rapportée à l'Etat du champ universitaire, qui se développe principalement à partir des années 1930 et qui donne lieu à des productions plus strictement universitaires à partir de la fin des années 1940. Carlos Guilherme Mota, *Ideologia da cultura brasileira (1933-1974)*, São Paulo, Editora 34, 2008 [1ère édition en 1978], p. 74-75.

<sup>117</sup>. Les références récurrentes à la « réalité » brésilienne dans les travaux des années 1930 s'inscrivent dans une ambition de définition du « caractère national ». Daniel Pécaut, *Os intelectuais e a política no Brasil*, op. cit., p. 46-49.

<sup>118</sup>. Sur le thème de l'Etat importé, voir Bertrand Badie, *L'Etat importé. Essai sur l'occidentalisation de l'ordre politique*, Paris, Fayard, 1992. Pour une critique de cette perspective, Jean-François Bayart, « L'historicité de l'Etat importé », *Cahiers du CERI*, 1996, p. 1-44.

<sup>119</sup>. Le mode d'administration coloniale repose, en effet, sur les « capitaineries » héréditaires. Le Brésil était divisé en quatorze capitaineries, placées, en théorie, sous l'autorité du gouverneur général puis du vice-roi résidant à Rio de Janeiro à partir de 1763.

<sup>120</sup>. Francisco José Oliveira Vianna, *Evolução do povo brasileiro*, São Paulo, Monteiro Lobato, 1923 ; *Instituições políticas do Brasil*, Rio de Janeiro, José Olympio, 1949.



politique brésilien dans la mesure où elles ne mettent pas fin au pouvoir des oligarques, mais assurent au contraire leur reconduction par la voie électorale<sup>121</sup>.

Si l'antilibéralisme est particulièrement présent parmi les auteurs de la droite conservatrice<sup>122</sup> qui reproduisent les thématiques habituelles de la rhétorique réactionnaire<sup>123</sup>, on retrouve une posture similaire sous la plume d'auteurs plus libéraux. En 1936, Sergio Buarque de Holanda publie *Raízes do Brasil* (Racines du Brésil), ouvrage considéré comme un essai par son auteur, mais aujourd'hui reconnu comme une œuvre majeure des sciences sociales brésiliennes. Selon Sergio Buarque de Holanda, « la démocratie a toujours été un lamentable malentendu. Une aristocratie rurale et semi-féodale l'a importée et a essayé de la rendre compatible, autant que faire se peut, avec ses privilèges [..]. Elle a ainsi pu incorporer à une situation traditionnelle, du moins en tant que façade ou ornement externe, certains slogans qui semblaient plus adaptés à l'époque et qui étaient exaltés dans les livres et les discours [...]. Il est indéniable que dans notre vie politique, le particularisme peut parfois représenter une force positive et qu'à ses côtés, les devises de la démocratie libérale constituent des concepts purement ornementaux ou déclamatoires, sans racines profondes dans la réalité brésilienne »<sup>124</sup>. Le constat d'inadaptation des institutions représentatives à la vie politique brésilienne se double ainsi d'une critique de la simple reconduction, à l'identique, des élites au pouvoir, en dépit du changement de régime.

Ces approches doivent toutefois être envisagées à l'aune de leur contexte d'énonciation. Daniel Pécaut indique que, de 1925 à 1940, les intellectuels jouent un rôle croissant dans la vie politique. Ils interviennent en faveur d'un renouvellement institutionnel, dans une République jugée trop favorable aux oligarchies locales<sup>125</sup>. La démocratie libérale est d'autant plus fustigée que beaucoup d'entre eux, parmi lesquels

---

<sup>121</sup>. Carlos Henrique Davidoff, « A ideologia da modernização em Gilberto Freyre e Oliveira Vianna », in *Perspectivas, São Paulo*, n°5, 1982, p. 29-38 ; Frederico Carlos de Sá Costa, « Oliveira Vianna e o problema institucional brasileiro », *Cadernos de Sociologia e Política*, n°8, novembre 2005, p. 35-50.

<sup>122</sup>. Une thèse relativement similaire est développée par Nestor Duarte. Nestor Duarte, *A ordem privada e a organização política nacional*, São Paulo, Nacional, 1939.

<sup>123</sup>. Albert Hirschman, *Deux siècles de rhétorique réactionnaire*, Paris, Fayard, 1991.

<sup>124</sup>. Traduction de l'auteur. Sergio Buarque de Holanda, *Raízes do Brasil*, São Paulo, Companhia da Letras, 2006 [1ère édition: 1936], p. 160 et 183.

<sup>125</sup>. Durant la première République (1898-1902), un pacte de soutien mutuel, plus connu sous le nom de « politique des Etats », est instauré entre le gouvernement fédéral et les gouverneurs des Etats, système qui perdure durant l'ensemble de la première République. Cet accord repose sur la nomination, par les gouverneurs, d'assemblées législatives favorables au Président de la République et inversement, sur l'appui de ce dernier aux élites politiques locales. Comme le souligne Armelle Enders, la proclamation de la République ne s'accompagne pas d'une concurrence entre partis mais entre « factions qui rivalisent pour le pouvoir dans chaque Etat et trouvent au Congrès des alliés de circonstance, selon le principe ' les amis de mes amis sont mes amis ' ». Armelle Enders, *Nouvelle histoire du Brésil*, Paris, Chandeigne, 2008, p. 171.

Francisco José de Oliveira Vianna, défendent la création d'un Etat central puissant. Durant cette période, rares sont en définitive les œuvres qui ne mettent pas en lumière les effets pervers de l'importation du système représentatif par les élites républicaines, en particulier l'instrumentalisation de la représentation par les hommes politiques « traditionnels », et son inadéquation à une « réalité » nationale que les intellectuels contribuent alors à construire<sup>126</sup>.

Après l'*Estado Novo* (1937-1945), les causes du « sous développement » politique brésilien sont revisitées, dans un contexte de consolidation des institutions universitaires. En 1958, Raymundo Faoro, dans *Os donos do poder* (Les maîtres du pouvoir)<sup>127</sup>, propose une nouvelle lecture de la trajectoire de l'Etat brésilien. Selon lui, la période coloniale fonde un Etat de type patrimonial et non féodal, qui est maintenu sous la République. En confiant des parcelles de territoires à ses représentants, la monarchie portugaise aurait créé une oligarchie bureaucratique (*estamento burocrático*) qui aurait imposé un système politique centralisé et hiérarchique. Pour cette raison, l'Etat brésilien ne se serait pas construit sur les principes d'universalité et de neutralité mais de manière personnalisée, la bureaucratie maîtrisant l'économie afin d'assurer sa propre reproduction et ses intérêts<sup>128</sup>. Si cette interprétation se distingue des approches jusqu'alors dominantes, elle n'en reproduit pas moins, tout en la reformulant, le postulat d'inadaptation des structures représentatives au Brésil. Pour Raymundo Faoro, « la réalité historique brésilienne a démontré la continuité séculaire de la structure patrimoniale »<sup>129</sup>, laquelle prévaut du 16<sup>ème</sup> siècle aux années 1930, indépendamment des changements de régime. Cette continuité historique aurait empêché l'apparition d'une culture brésilienne « réelle » : les institutions importées auraient produit un système représentatif illusoire, formé de « maîtres qui n'émanent pas de la nation, de la société, de la plèbe ignorante et pauvre »<sup>130</sup>.

Le constat d'inadaptation des principes du système représentatif à la vie politique brésilienne guide ainsi les premières études de sociologie politique, réalisées des années 1920 aux années 1950. Dans ces « classiques », la trajectoire de l'Etat brésilien apparaît

---

<sup>126</sup>. Daniel Pécaut, *Os intelectuais e a política no Brasil*, op. cit.

<sup>127</sup>. Raymundo Faoro, *Os donos do poder. Formação do patronato político brasileiro*, São Paulo, Editora Globo, 2001 [1ère édition: 1958].

<sup>128</sup>. Rubens Goyatá Campante, « O patrimonialismo em Faoro e Weber e a sociologia brasileira », *Dados*, 2003, vol. 46, n° 1, p. 153-193.

<sup>129</sup>. Raymundo Faoro, *Os donos do poder*, op. cit., p. 822.

<sup>130</sup>. *Ibid*, p. 837.

comme une déviation par rapport à un idéal représentatif consacré par la théorie politique, une déviation qui s'expliquerait, plus précisément, par les pratiques politiques à l'échelle locale.

### La culture du retard à l'échelle locale

Ana Cleide Chiarotti souligne que jusqu'aux années 1950, la littérature consacre l'idée d'une « culture du retard » à l'échelle locale, qui se manifesterait par « la nature oligarchique de la politique, où les conflits ne présentent aucun fondement idéologique mais reposeraient sur une base uniquement particulariste »<sup>131</sup>. Cette thèse n'est pas propre aux travaux de sociologie politique brésiliens. On la retrouve en France, sous des contours quelque peu différents toutefois, dans les analyses consacrées aux relations entre le « centre et la périphérie » et à la reproduction des notables locaux<sup>132</sup>. Mais, à la différence des travaux portant sur le système politique français, le « retard » des pouvoirs locaux brésiliens est érigé en facteur explicatif des anomalies de l'organisation politique.

Pour Francisco Oliveira Vianna, le rôle confié aux gouverneurs durant la première République est le principal frein à la poursuite d'un intérêt général que seul l'Etat national serait en mesure de garantir<sup>133</sup>. Si cette conception doit beaucoup à la position idéologique de son auteur et à son contexte d'énonciation, elle est toutefois reproduite dans plusieurs travaux ultérieurs. Dans son ouvrage consacré au *coronelismo*, en 1948<sup>134</sup>, œuvre aujourd'hui bien connue, Victor Nunes Leal contribue à sociologiser l'analyse des relations entre l'Etat national et les pouvoirs locaux tout en consacrant l'idée que les pratiques politiques localisées reposent sur l'archaïsme et le particularisme<sup>135</sup>. Il s'attache à analyser les dimensions économiques et symboliques de la domination exercée par la noblesse de la terre sous la première République. A la différence de la thèse continuiste privilégiée jusqu'alors, il met en lumière les

---

<sup>131</sup>. Ana Cleide Chiarotti César, *Poder e partidos numa cidade média brasileira. Um estudo de poder local : Londrina-PR. 1934-1979*, thèse citée, p. 77.

<sup>132</sup>. Jean Joana, « La sociologie historique face au local. Enjeux problématiques de l'analyse de l'action publique municipale sous la IIIème République », CURAPP, *Les méthodes au concret...*, op. cit., p. 299-319 ; Jean-Pierre Gaudin, *Gouverner par contrat*, Paris, Presses de Sciences Po, 2007, p. 18.

<sup>133</sup>. Francisco José Oliveira Vianna, *Problemas de política objectiva*, Rio de Janeiro, Record, 1974, p. 56-58. [1ère édition, 1930].

<sup>134</sup>. Victor Nunes Leal, *Coronelismo, Enxada e Voto*, op. cit.

<sup>135</sup>. Maria Lucinete Fortunato, *O coronelismo e a imagem do coronel: de símbolo a simulacre do poder local*, Thèse de doctorat en Histoire, Université Estadual de Campinas, 2000, p. 7.

changements suscités par le régime représentatif et les stratégies de la noblesse de la terre pour enrayer son déclin. Dans cette perspective, le *coronelismo* désigne le système de relation et de soutien mutuel entre les gouverneurs et la noblesse de la terre durant la première République. Dans ce système, les *coroneis* assurent au gouverneur de leur Etat, acteur central de la première République, le soutien électoral des habitants de leur municipalité en échange de bénéfices politiques et financiers, qui, en retour, leur procure un surcroît de légitimité dans leur commune.

Si cet ouvrage repose sur une analyse fine de la nature relationnelle de la domination politique au Brésil, il s'appuie également sur le constat d'une inadaptation du système représentatif à la « réalité brésilienne ». La thèse de Victor Nunes Leal est en effet que le *coronelismo* résulte « de la superposition entre des formes développées du régime représentatif et une structure économique et sociale inadaptée »<sup>136</sup>, fondée sur le particularisme et l'échange de faveur.

Cette perspective est consolidée par les travaux de Raymundo Faoro, qui envisage toutefois la forme de domination des *coroneis* comme essentiellement symbolique. Selon lui, les *coroneis* et leurs pratiques particularistes coexistent avec l'Etat bureaucratique, dont la caractéristique première est l'échange constant de faveurs entre les divers échelons de pouvoir et les gouvernés<sup>137</sup>. Le clientélisme serait alors consubstantiel à l'Etat patrimonial brésilien.

Dans les années 1950, les concepts de *coronelismo* et de clientélisme s'imposent pour qualifier les relations sociales et institutionnelles à l'échelle locale. Développés à partir d'une approche sociologique, ils visent également à mettre à jour le caractère « arriéré » d'un monde politique local qui constituerait une entrave à la modernisation politique brésilienne. Renvoyé à la « tradition », le local a donc été pensé comme un espace de blocage et l'une des principales causes des pathologies du système représentatif.

A partir des années 1960, l'analyse des interactions entre les élites politiques des divers échelons de gouvernement perd quelque peu de sa centralité, au profit de travaux s'inscrivant dans la filiation nationale-développementaliste ou nationale-marxiste, qui privilégient les questions d'organisation économique sur les dynamiques proprement politiques. L'étude de l'organisation politique brésilienne connaît toutefois un renouveau à partir de la fin des années 1970, avec la démocratisation du régime.

---

<sup>136</sup>. Victor Nunes Leal, *Coronelismo, Enxada e Voto, op. cit.*, p. 40.

<sup>137</sup>. Raymundo Faoro, *Os donos do poder, op. cit.*, p. 718-719.

## *A la recherche d'une démocratisation du régime*

A la fin des années 1970, la libéralisation du régime militaire s'accompagne d'un renouvellement de la manière dont l'organisation politique brésilienne est interrogée par les chercheurs, la cause démocratique devenant centrale dans le discours universitaire. Ce processus va de pair avec la (re)découverte de la « société civile ». Selon Daniel Pécaut, l'adhésion à l'idée démocratique marque une rupture avec la conviction, jusqu'alors prégnante parmi les intellectuels brésiliens, selon laquelle l'Etat devrait être l'agent de la formation du social, au profit d'une valorisation de formes d'organisation sociétale jugées nécessaires à la construction démocratique<sup>138</sup>. A partir des années 1980, plusieurs travaux étudient les formes d'intégration des citoyens à la conduite des affaires publiques et l'exercice contrarié de la citoyenneté sous les régimes successifs. L'heure est alors à la mise en lumière de l'inachèvement de la citoyenneté brésilienne.

Ce processus est favorisé par le développement de la science politique, entraîné par l'expansion des ressources allouées à l'éducation et à la recherche par le gouvernement militaire<sup>139</sup>. Le régime entend alors fonder son action gouvernementale sur des « diagnostics sociaux » précis, tout en évitant des critiques sévères à l'égard du régime, favorisant ainsi le développement de recherches fondées sur des données statistiques. Les institutions nord-américaines, en particulier la fondation Ford, contribuent également à la création de cycles doctoraux de science politique, à Rio de Janeiro et Belo Horizonte notamment<sup>140</sup>. Les chercheurs formés dans ces deux institutions sont alors largement influencés par les méthodes scientifiques élaborées aux Etats Unis. Ils s'opposent aux approches adoptées en sociologie, discipline alors dominée par le paradigme marxiste qui nie, selon les politistes, l'autonomie du politique et plus précisément le rôle des institutions<sup>141</sup>. La socialisation des nouvelles générations d'universitaires dans les centres de recherches nouvellement créés, mais également les

---

<sup>138</sup>. Daniel Pécaut, *Os intelectuais e a política no Brasil*, op. cit., p. 192-193.

<sup>139</sup>. Ana Maria Kirschner et Eduardo Rodrigues Gomes, « Les sciences sociales au Brésil aujourd'hui : des questions structurelles aux nouvelles questions sociales », *Sociologie Pratique*, vol. 2, n°17, 2008, p. 127-128.

<sup>140</sup>. L'Instituto de pesquisas do Rio de Janeiro (IUPERJ) et le Departamento político da universidade federal de Minas Gerais (DCP-UFMG) constituent, pour Maria Cecília Spina Forjaz, les institutions pionnières dans le processus d'autonomisation de la science politique au Brésil. Maria Cecília Spina Forjaz, « A emergência da ciência política no Brasil. Aspectos institucionais », in *Revista brasileira de ciências sociais*, vol. 12, n°35, 1997, p. 101-120.

<sup>141</sup>. Fábio Cardoso Keinert et Dimitri Pinheiro Silva, « A gênese da ciência política brasileira », *Tempo Social, revista de sociologia da USP*, vol. 22, n°1, juin 2010, p. 79-98.

échanges avec les universités américaines<sup>142</sup> contribuent au développement d'analyses inspirées de leurs homologues américains, reposant sur le repérage et le diagnostic des « anomalies » politiques du Brésil<sup>143</sup>. Cette ambition est toutefois contrebalancée par l'inscription de la jeune science politique dans la filiation de la « pensée sociale brésilienne », c'est-à-dire des travaux de sociologie politique des années 1920 à 1940, qui s'attachent à comprendre la relation entre la formation historique du Brésil et ses structures sociales. De cette hybridation résulte un renouvellement de l'attention consacrée aux « problèmes » de la démocratie brésilienne à partir d'une perspective historique. Si l'étude des élites politiques était, jusqu'alors, au cœur des travaux scientifiques, un déplacement s'opère en faveur de l'analyse de l'exercice de la citoyenneté. A la fin des années 1970, le régime représentatif n'est plus présenté comme inadapté à la « réalité brésilienne ». C'est l'application dévoyée de ses principes qui expliquerait l'inachèvement de la citoyenneté au Brésil.

Dans un ouvrage publié en 1979, Guilherme Wanderley dos Santos étudie, par exemple, le régime de citoyenneté consolidé à partir des années 1930. L'*Estado Novo* aurait instauré une « citoyenneté régulée » qui ne trouve pas ses racines dans un ensemble de valeurs politiques, mais dans la stratification des professions reconnues par la loi<sup>144</sup>. D'où la création de classes distinctes de citoyens, les travailleurs du secteur informel ayant été exclus des droits sociaux instaurés dans les années 1930. La citoyenneté serait, en outre, encadrée par l'Etat, qui exerce un contrôle sur toute forme de participation politique. Par la suite, Guilherme Wanderley dos Santos étend son concept de citoyenneté régulée à la période 1945-1964, montrant qu'un même phénomène d'encadrement et d'exclusion est à l'œuvre durant les années 1950, phase de démocratisation du régime<sup>145</sup>. La consolidation des droits de citoyenneté serait allée de pair avec une différenciation entre groupes de citoyens et un encadrement des formes de participation politique. Si le concept de citoyenneté régulée a été critiqué pour son

---

<sup>142</sup>. Les trajectoires de Wanderley Guilherme dos Santos et Fabio Wanderley Reis sont à cet égard, illustratrices. Responsables, respectivement de l'IUPERJ et du DCP-UFMG, ils ont tous deux réalisé leur premier cycle universitaire au Brésil, puis ont participé à des cours de la CEPAL/BNDE et, enfin, ont soutenu leur thèse dans une prestigieuse université nord-américaine.

<sup>143</sup>. On peut citer, dans cette perspective, les travaux de Fábio Wanderley Reis, *Os partidos e o regime : a lógica do processo eleitoral brasileiro*, São Paulo, Símbolo, 1978 ; Wanderley Guilherme dos Santos, *The calculus of conflict : impasse in Brazilian politics and the crisis of 1964*, Thèse de science politique soutenue à l'Université de Stanford, 1979.

<sup>144</sup>. Wanderley Guilherme dos Santos, *Cidadania e justiça: a política social na ordem brasileira*, Rio de Janeiro, Editora Campus, 1979.

<sup>145</sup>. Wanderley Guilherme dos Santos, *Décadas de Espanto e uma Apologia Democrática*, Rio de Janeiro, Editora Rocco, 1998.

réductionnisme, dans la mesure où il repose sur l'étude des seuls droits sociaux<sup>146</sup> et néglige toute forme de participation non syndicale, tout en concevant l'intervention étatique sous l'angle de sa seule négativité<sup>147</sup>, il reste fréquemment mobilisé pour définir l'exercice de la citoyenneté au Brésil.

La thèse d'une citoyenneté inachevée est consolidée par les travaux de José Murílio de Carvalho<sup>148</sup> qui retrace, dans son ouvrage *Les bestialisés*, le processus d'instauration d'une République, en 1889, auquel la majorité de la population ne participe pas et qui ne change pas la nature des relations qu'elle entretient avec une élite impériale qui se maintient au pouvoir<sup>149</sup>. Dans un ouvrage plus récent, le même auteur explore la formation de la citoyenneté au Brésil et souligne que ce pays instaure des droits sociaux préalablement à la reconnaissance des droits civils, à l'inverse de la démocratie anglaise. Cette inversion constitue l'un des éléments explicatifs des limites de la citoyenneté brésilienne<sup>150</sup>.

Durant la transition démocratique, plusieurs travaux mettent ainsi, en évidence l'encadrement des formes de participation politique et son corollaire, l'exclusion de certains groupes d'acteurs du corps des citoyens. L'Etat est défini comme une institution relativement homogène, ayant contrôlé, voire étouffé, toute forme de participation autonome tout en ne garantissant pas à sa population des droits effectifs<sup>151</sup>. Il en a découlé une société inégalitaire et atomisée, au sein de laquelle les organisations collectives restent par trop soumises à la structure étatique. L'Etat est dorénavant

---

<sup>146</sup>. Ce concept est critiqué par Teresa Cristina de Souza Cordoso Vale. Cette auteure montre comment l'on peut relativiser les conclusions de Guilherme Wanderley dos Santos, si l'on inclut les droits politiques dans l'étude de la citoyenneté brésilienne, sur la période 1930-1964. De 1930 à 1934, les élections législatives sont maintenues et le corps électoral est étendu. De même, le retour à la démocratie, en 1945, s'accompagne d'une augmentation notable de la participation électorale. Teresa Cristina de Souza Cardoso Vale, « Cidadania regulada: uma exploração crítica do conceito », *Annales de la 6ème rencontre de l'ABCP*, Campinas, 2008.

<sup>147</sup>. Fábio Wanderley Reis, « O tabelão e a lupa : teoria, método generalizante et idiografia no contexto brasileiro », *Revista brasileira de ciências sociais*, n°16, juin 1991, p. 27-42.

<sup>148</sup>. Formé à l'UMFG dans les années 1960, José Murílio de Carvalho réalise une thèse à l'Université de Stanford, soutenue en 1975, sur l'élite impériale, qu'il publie quelques années plus tard.

<sup>149</sup>. José Murílio de Carvalho, *Os bestializados. O Rio de Janeiro e a República que não foi*, São Paulo, Companhia das Letras, 1987.

<sup>150</sup>. José Murílio de Carvalho, *Cidadania no Brasil. O longo caminho*, Rio de Janeiro, Editora Civilização Brasileira, 2002.

<sup>151</sup>. On retrouve cette même idée dans les travaux de Francisco Weffort sur le populisme, notamment durant la période de démocratisation, en 1945. Selon cet auteur, « la nouvelle démocratie brésilienne diffère radicalement des modèles connus dans la tradition occidentale. La différence la plus notable est que, dans cette démocratie de masse, l'Etat se présente directement aux citoyens. En effet, toutes les organisations qui se présentent comme une médiation entre l'Etat et les citoyens sont davantage des annexes de l'Etat que des organisations effectivement autonomes », Francisco Weffort, *O populismo na política brasileira*, Rio de Janeiro, Paz et Terra, 1980, p. 53.

associé à un *Léviathan* dont les citoyens doivent s'émanciper, une thèse qui doit, de nouveau, beaucoup à son contexte d'énonciation, c'est-à-dire la fin d'un régime dictatorial.

Aussi, la (ré)émergence de l'action collective, à partir des années 1980, a été perçue comme un changement majeur, en particulier par les analystes des mouvements sociaux. Au cours de la transition démocratique, deux sous-champs disciplinaires se consolident en science politique et se développent de manière relativement autonome. L'un est centré sur l'analyse des institutions et leur fonctionnement et mobilise principalement, mais pas exclusivement, des méthodes quantitatives<sup>152</sup>. L'autre porte sur l'étude des mouvements sociaux et se développe autour de plusieurs pôles de recherche, notamment les universités de l'Etat de São Paulo<sup>153</sup>. Les analystes de l'action collective s'attachent alors à étudier les formes de mobilisation émergentes durant le processus de transition pactée<sup>154</sup>. C'est au sein de ce sous-champ disciplinaire que se constitue l'axe participationniste.

Pour les sociologues de l'action collective, le cycle de mobilisation des années 1980 est marqué par la naissance de « nouveaux acteurs »<sup>155</sup>, distincts des organisations préexistantes qui s'étaient développées sous influence étatique. Camille Goirand souligne que la sociologie des « nouveaux mouvements sociaux » a connu un succès considérable au Brésil et plus généralement en Amérique Latine. Elle constitue, jusqu'à aujourd'hui, la grille de lecture à partir de laquelle les organisations du mouvement social sont analysées. Les discours d'« autonomie » à l'égard des partis et les revendications de participation politique formulées par ces organisations semblaient

---

<sup>152</sup>. Les auteurs de ce sous-champ se concentrent alors sur des phénomènes tels que la transition pactée, le présidentialisme de coalition, le fédéralisme, le système électoral etc. La revue *Dados*, créée en 1966 par l'Institut Universitaire de Recherche de Rio de Janeiro (IUPERJ), réunit une partie des études relevant de cet axe de recherche.

<sup>153</sup>. Parmi les analystes des mouvements sociaux, on compte plusieurs chercheurs partis en exil sous le régime militaire et revenus au Brésil durant le processus de libéralisation du régime.

<sup>154</sup>. La transition démocratique brésilienne a, en effet, été réalisée de manière graduelle, à partir d'un pacte entre élites militaires et civile. Celui-ci se traduit par la nomination de Tancredo Neves, en 1985, à la présidence de la République. Il décède avant sa prise de fonction et José Sarney lui succède, c'est-à-dire un acteur ayant participé au régime militaire. La transition négociée est réalisée alors que se développe un ample mouvement social, plus connu sous le nom de « *diretas Já !* » (les élections directes maintenant !), auquel prennent part les organisations populaires urbaines mais également des organisations féministes et antiracistes nouvellement créées.

<sup>155</sup>. Parmi les travaux les plus connus, on peut citer: Eder Sader, *Quando novos personagens entrarem em cena. Experiências, lutas e falas dos trabalhadores na grande São Paulo (1970-1980)*, São Paulo, Paz et Terra, 1988 ; Ana Maria Doimo, *A vez e a voz do popular : movimentos sociais e participação política no Brasil pós-70*, Rio de Janeiro. Relume-Dumara/ANPOCS, 1995 ; Evelina Dagnino (dir.), *Os Anos 90 : Política e Sociedade No Brasil*, São Paulo, Editora Brasiliense, 1994 ; Sonia Alvarez, Evelina Dagnino et Arturo Escobar (dir.), *Cultures Of Politics/Politics Of Cultures, Re-Visioning Latin American Social Movements*, Boulder (Colorado), Westview Press, 1998.



symboliser de nouvelles valeurs<sup>156</sup>, reposant sur le rejet des « pratiques traditionnelles », c'est-à-dire le clientélisme et le contrôle étatique. L'étude du discours des « nouveaux mouvements sociaux » a conduit les analystes de l'action collective, qui ont souvent pris part aux mobilisations, à postuler leur potentiel transformateur et démocratisant, face à un appareil étatique jugé, au contraire, autoritaire et source d'exclusion politique et sociale<sup>157</sup>.

Cette grille de lecture, quelque peu amendée aujourd'hui sous l'effet d'un reflux de l'action collective dans les années 1990 et des évolutions du système politique, n'en a pas moins marqué les travaux sur la démocratie participative, les principaux représentants du courant « participationniste » ayant préalablement été des analystes de l'action collective.

## **Section II) Les sociétés civiles contre les maux de la démocratie**

Les participationnistes se réfèrent aux œuvres dites « classiques » pour définir le système représentatif brésilien et reproduisent la thèse d'une anomalie démocratique. Par opposition à un Etat excluant, les dispositifs participatifs représenteraient une « promesse » de démocratisation et ce d'autant plus que leur genèse est attribuée à des acteurs extérieurs à l'Etat, c'est-à-dire à une société civile ayant pour dessein d'améliorer le fonctionnement étatique par la diffusion d'une nouvelle « culture politique »<sup>158</sup>.

### ***Un Etat dégradé***

Il peut être étonnant de constater le décalage entre les ambitions des travaux sur les dispositifs participatifs, reposant sur l'évaluation des changements suscités par ces

---

<sup>156</sup>. Camille Goirand « Penser les mouvements sociaux d'Amérique latine », *Revue française de science politique*, vol. 60, n°3, 2010, p. 445-466.

<sup>157</sup>. Evelina Dagnino et Luciana Tatagiba, « Mouvements sociaux et participation institutionnelle : répertoires d'action collective et dynamiques culturelles dans la difficile construction de la démocratie brésilienne », *Revue internationale de politique comparée*, vol. 17, n°2, 2010, p. 167-185.

<sup>158</sup>. Ce diagnostic rejoint les prescriptions de la CEPAL, en termes de « gouvernabilité démocratique », qui associent la démocratisation des Etats à la participation des sociétés civiles et à leur renforcement. Voir Camille Goirand, « Penser les mouvements sociaux d'Amérique latine », art. cité, p. 459.

derniers, et le caractère souvent sommaire de la présentation qui est faite des structures étatiques. Généralement envisagé de manière homogène, l'Etat serait réduit à quelques notions, en particulier le patrimonialisme, le *coronelismo* et le clientélisme, dont les définitions, l'étendue de leur manifestation et l'historicité sont rarement questionnées.

Dans *La citoyenneté active*, Maria Victoria de Benevides propose une « brève révision critique de la représentation politique au Brésil »<sup>159</sup>. Citant les travaux de Raymundo Faoro et Victor Nunes Leal, elle définit le système représentatif à partir de trois concepts : le *coronelismo*, qui est selon elle « loin de constituer un phénomène ancien » ; le clientélisme, « qui perpétue le particularisme et les 'loyautés' exigés des *coroneis* » ; enfin la « représentation imparfaite » des partis<sup>160</sup>. Ce qu'elle nomme « les maux de la représentation » constitue ainsi le point de départ d'une analyse des mécanismes de participation plus directs, en l'occurrence les référendums et les formes d'initiatives populaires.

Plusieurs des travaux sur le budget participatif de Porto Alegre reposent également sur une même définition relativement simplifiée de l'action publique locale. Rebecca Abers, dans une analyse fine de la participation des citoyens, appréhende les institutions politiques dans la droite lignée des travaux de Victor Nunes Leal. Selon elle, « dans les systèmes politiques dominés par le clientélisme, ceux qui sont au pouvoir utilisent leur accès à l'Etat pour fournir des faveurs personnelles à une large clientèle, qui, en retour, vote pour leur patron. Au Brésil, les relations clientélares ont conduit au développement d'une vaste machine politique qui lie les chefs locaux aux acteurs politiques fédéraux et des Etats fédérés, à travers l'échange de faveurs »<sup>161</sup>. Rebecca Abers conclut à la réduction des pratiques clientélares sous l'influence du budget participatif. Leonardo Avritzer, dans son étude sur les « institutions participatives au Brésil » souligne que l'émergence des associations de quartiers a contribué à la transformation de l'espace public, ébranlant, ce faisant, « le cadre traditionnel de patronage, de faveurs politiques et de favoritisme »<sup>162</sup>.

---

<sup>159</sup>. Maria Victores de Benevides, *A cidadania ativa. Referendo, plebiscito e iniciativa popular*, São Paulo, Ática, 1996, p. 24-33.

<sup>160</sup>. *Ibid.*, p. 29-30.

<sup>161</sup>. Rebecca Abers, « From Clientelism to Cooperation : Local Government, Participatory Policy and Civic Organizing in Porto Alegre, Brazil », *Politics and Society*, vol. 26, n°4, 1998, p. 511-537, disponible en ligne : [<http://www.athene.antenna.nl/ARCHIEF/NR04-PortoAlegre/ABERS%20-%20Clientelism.html>], consulté le 6 juillet 2010; voir également, *Inventing Local Democracy: Grassroots Politics in Brazil*, op. cit. ; « La participation populaire à Porto-Alegre, au Brésil », *Les annales de la recherche urbaine*, n°80-81, 2001, p. 43-54.

<sup>162</sup>. Leonardo Avritzer, *Participatory Institutions in Democratic Brazil*, op. cit., p. 21.

Les institutions politiques sont essentiellement définies à partir des formes de relations « traditionnelles » héritées de l'histoire. En mobilisant les notions de *coronelismo*, de patrimonialisme ou de clientélisme, les participationnistes confèrent une unité à une catégorie, « l'Etat ». Mais comme le souligne Bernard Lacroix, il s'agit là d'une notion qui « fait croire » et masque l'extrême hétérogénéité des réalités qu'elle recouvre<sup>163</sup>. Les classiques de la sociologie politique sont invoqués à l'appui d'une conception unifiante des institutions politiques sans que l'historicité des notions mobilisées ne soit réellement discutée. Or, si pour certains auteurs, le *coronelismo* constitue un trait permanent de la vie politique brésilienne, en particulier dans le Nordeste, d'autres montrent que la figure du *coronel*, essentiellement rurale dans le travail de Victor Nunes Leal, est en voie de disparition à l'orée du 21<sup>ème</sup> siècle<sup>164</sup>. De même, d'aucuns considèrent que le patrimonialisme ne constitue plus une catégorie utile pour comprendre l'Etat brésilien de la fin du 20<sup>ème</sup> siècle<sup>165</sup>. Enfin, l'association entre clientélisme et les pratiques « traditionnelles » néglige le fait que cette forme de relation puisse être constitutive de la modernité politique<sup>166</sup>.

Les travaux participationnistes n'en ont pas moins contribué à un renouvellement des travaux sur le « pouvoir local », une thématique qui était, depuis les années 1960, relativement secondaire dans l'agenda de recherche des universitaires brésiliens<sup>167</sup>. On peut faire l'hypothèse qu'en raison de la faible attention accordée au local, entre les années 1960 et 1980, les chercheurs se sont tournés vers les travaux disponibles, c'est-à-dire les études des années 1920 à 1950, afin de trouver des grilles d'interprétation sur la vie politique localisée. Cette littérature a sans doute reçu un accueil d'autant plus favorable qu'elle permettait d'opposer les « problèmes » du système représentatif brésilien à la démocratisation promise par l'idéal participatif. Reste qu'à la différence des travaux de la première partie du 20<sup>ème</sup> siècle pour lesquels les pratiques localisées du

<sup>163</sup>. Bernard Lacroix, « Ordre social et ordre politique. Objectivisme, objectivation et analyse politique », in Madeleine Grawitz et Jean Leca (dir.), *Traité de science politique*, Paris, PUF, 1985, p. 472-473.

<sup>164</sup>. Maria Teresa Miceli Kerbauy, *A morte dos coroneis : política interiorana e poder local*, Araquara, Laboratorio Editorial/ UNESP, Cultura Acadêmica Editora, 2000.

<sup>165</sup>. Bolivar Lamounier, *Da independência a Lula : dois séculos de política brasileira*, op. cit., p. 23.

<sup>166</sup>. Jean-Louis Briquet, *La tradition en mouvement. Clientélisme et politique en Corse*, Paris, Belin, 1997.

<sup>167</sup>. Parmi les quelques travaux sur le pouvoir local, on compte principalement des articles publiés dans la *Revista brasileira de estudos políticos* de l'Université Fédérale du Minas Gerais. Luiz Ottavio Viotti de Azevedo, « Evolução dos partidos políticos no município de São João Evangelista », *Revista brasileira de estudos políticos*, n°5, 1959, p. 129-160 ; Edilson Portela Santos, « Evolução da vida política no município de Piauí », *Revista brasileira de estudos políticos*, n°10, 1961, p. 160-83 ; José Murílio de Carvalho, « Barbacena : a família, a política e uma hipótese », *Revista brasileira de estudos políticos*, n°20, 1966, p. 153-193 ; Maria Isaura Pereira de Queiroz, *O mandonismo local na vida política do Brasil*, São Paulo, Instituto de Estudos Brasileiros/USP, 1970.

pouvoir constituaient l'un des éléments explicatifs de l'anomalie démocratique, il s'agissait désormais de montrer que la démocratisation ne pouvait venir que par le « bas », et donc de manière localisée, mais via des acteurs externes à l'Etat.

En second lieu, cet héritage analytique a favorisé une forte concentration des recherches sur certaines problématiques consacrées par la littérature de la première partie du siècle, en particulier l'influence des dispositifs sur le particularisme et le clientélisme des élus<sup>168</sup>. Mais l'assimilation entre les institutions politiques et le seul personnel électif a conduit à négliger un ensemble de questionnement sur la fabrique de l'action publique au concret. Certaines des critiques adressées aux études du pouvoir local en France, réalisées notamment par le Centre de Sociologie des organisations, peuvent être étendues aux classiques de la science politique brésilienne. Jean Joana indique qu'en France, l'analyse de la figure du notable a reposé sur une vision partielle de son action en la réduisant à sa dimension clientélaire : « si l'on ne s'en tient plus à la seule mise en évidence des pratiques clientélares des élus, c'est alors tout un ensemble de représentations et de pratiques particulières, investies par les acteurs dans le cadre de la conquête et l'exercice du pouvoir, qui doit être interrogées [...] Dès lors, cette reconsidération de la figure du notable doit également inciter à dépasser la seule focalisation sur le personnel électif. Que le pouvoir notabiliaire constitue, pour les analystes 'contemporanéistes' du local, une survivance du passé caractéristique de la dimension historique des espaces politiques locaux n'implique par pour autant qu'une analyse de cette dimension historique doive oublier le rôle que joue, dans la formalisation de ces espaces politiques locaux, d'autres types d'acteurs 'nationaux' ou 'locaux' »<sup>169</sup>.

Un tel point de vue sur les institutions politiques a été, plus récemment, remis en cause par Evelina Dagnino, Alberto J. Olvera et Aldo Panfichi, qui appellent à ne pas « diaboliser » l'Etat et à prendre en compte son hétérogénéité<sup>170</sup>. L'opposition entre la tradition et la modernité est remplacée par une nouvelle perspective davantage

---

<sup>168</sup>. On retrouve cette idée dans l'ouvrage de théorie politique, dont la normativité est assumée, de Leonardo Avritzer, *Democracy and the Public Sphere in Latin America*, op. cit.

<sup>169</sup>. Jean Joana, « La sociologie historique face au local. Enjeux problématiques de l'analyse de l'action publique municipale sous la IIIème République », art. cité, p. 307.

<sup>170</sup>. Evelina Dagnino, Alberto J. Olvera et Aldo Panfichi, « Para uma outra leitura da disputa pela construção democrática na America Latina », in Evelina Dagnino, Alberto J. Olvera et Aldo Panfichi (dir.), *A disputa pela construção democrática na America Latina*, São Paulo, Editora Paz e Terra/Unicamp, 2006, p. 13-91.

relationnelle, mais de nouveau dichotomique, qui consiste à analyser les deux « projets » en concurrence dans l'espace politique, à savoir le projet managérial et le projet « démocratique-participatif »<sup>171</sup>. Mais comme l'indiquent Bérengère Marques-Pereira et David Garibay, il est « réducteur de concevoir le processus politique démocratique actuel comme une lutte binaire entre deux projets. Car entre ces deux pôles, sans doute faut-il envisager un projet politique plus institutionnaliste qui cherche à renforcer la démocratie représentative et la capacité institutionnelle de l'Etat, et qui fut central dans les passages à la démocratie et dans les consolidations démocratiques »<sup>172</sup>. En outre, le renouvellement du regard qui est proposé par Evelina Dagnino, Alberto J. Olvera et Aldo Panfichi repose, à nouveau, sur l'idée selon laquelle la « société civile » constituerait le moteur de la démocratisation, comme l'indique le nom de « projet démocratique-participatif ». Comme dans les travaux antérieurs, la participation du public est donc perçue comme un palliatif à une démocratie dégradée.

### ***Une genèse mouvementiste et « culturelle »***

Du fait de la trajectoire des principaux représentants de ce courant, le participationnisme brésilien hérite des principaux cadres d'interprétation de la sociologie de l'action collective latino-américaniste, à savoir l'approche « culturelle » des « nouveaux mouvements sociaux ».

Parallèlement à ses travaux sur la démocratie participative, Evelina Dagnino, professeur de science politique à Campinas, a publié plusieurs ouvrages relatifs à l'influence des mouvements sociaux urbains sur le renouvellement démocratique<sup>173</sup>. De même, Leonardo Avritzer a débuté sa carrière académique en étudiant les organisations associatives, pour se concentrer, dans un second temps, sur les dispositifs participatifs

---

<sup>171</sup>. Bérengère Marques-Pereira et David Garibay, *La politique en Amérique latine. Histoires, institutions et citoyennetés*, Paris, Armand Colin, 2011, p. 250-251.

<sup>172</sup>. Evelina Dagnino, « Participation, Citizenship and Democracy », in Catherine Neveu (dir.), *Cultures et pratiques participatives. Perspectives comparatives*, Paris, l'Harmattan, 2007, p. 353-370.

<sup>173</sup>. Evelina Dagnino (dir.), *Os Anos 90: Política e Sociedade No Brasil*, op. cit.; Sonia Alvarez, Evelina Dagnino et Arturo Escobar (dir.) ; *Cultures of Politics/Politics Of Cultures, Re-Visioning Latin American Social Movements*, Boulder (Colorado), Westview Press, 1998, *Cultura e Política nos Movimentos Sociais Latinoamericanos: Novas Leituras*, Belo Horizonte: Editora da UFMG, 2000.

locaux, parmi lesquels le budget participatif de Porto Alegre<sup>174</sup>. On comprend mieux pourquoi ces auteurs proposent une genèse mouvementiste de la démocratie participative<sup>175</sup>.

Dans sa synthèse sur les « institutions participatives dans le Brésil démocratique », Leonardo Avritzer retrace le processus d'émergence des dispositifs participatifs. Selon lui, « la participation, dans le Brésil démocratique, a pour point de départ l'émergence d'une nouvelle culture civique. Nées dans les années 1970, les associations ont commencé à croître en intensité et en densité, dans l'ensemble du Brésil et ont transformé la sphère publique »<sup>176</sup>. Ces « nouveaux acteurs » associatifs se distingueraient des organisations communautaires et de loisirs des années 1960, de par leurs revendications de redistribution des ressources publiques et de par leur posture revendicative, ce que l'auteur nomme une « nouvelle culture politique ». En outre, l'institutionnalisation de la démocratie participative aurait été permise par les changements opérés au sein de la « société politique », plus précisément par l'arrivée au pouvoir du PT. Selon Leonardo Avritzer, « les acteurs politiques qui ont le plus œuvré à la généralisation de la participation étaient ceux qui s'identifiaient le plus avec la tradition participative qui a émergé dans la société civile<sup>177</sup> ». Ici l'apparition de la démocratie participative est datée - elle correspond à la transition démocratique ; elle est expliquée par les pratiques de certains acteurs, c'est-à-dire les associations « volontaires ». Le PT est également présenté comme un acteur de premier plan, dans la mesure où il a, durant ses premières années de formation, partagé les luttes des acteurs associatifs, tout en reproduisant leurs modes d'organisations dans sa structuration

---

<sup>174</sup>. Leonardo Avritzer, *Sociedade Civil e Democratização*, Belo Horizonte, Del Rey, 1994.<sup>175</sup>. Il est bien sûr réducteur de ne citer que ces deux auteurs parmi les participationnistes, d'autant qu'ils ont souvent réalisé leurs recherches de manière collective. Toutefois, si nous insistons sur leurs écrits, c'est en raison de l'influence qu'ils ont acquis sur les recherches réalisées au Brésil mais également à l'étranger, ces deux auteurs ayant largement publié en anglais et en français. De plus, à la différence de nombreux auteurs brésiliens qui proposent des analyses essentiellement empiriques de la démocratie participative, Leonardo Avritzer et Evelina Dagnino ont élaboré des travaux plus théoriques qui guident les interprétations des premiers.

<sup>175</sup>. Il est bien sûr réducteur de ne citer que ces deux auteurs parmi les participationnistes, d'autant qu'ils ont souvent réalisé leurs recherches de manière collective. Toutefois, si nous insistons sur leurs écrits, c'est en raison de l'influence qu'ils ont acquis sur les recherches réalisées au Brésil mais également à l'étranger, ces deux auteurs ayant largement publié en anglais et en français. De plus, à la différence de nombreux auteurs brésiliens qui proposent des analyses essentiellement empiriques de la démocratie participative, Leonardo Avritzer et Evelina Dagnino ont élaboré des travaux plus théoriques qui guident les interprétations des premiers.

<sup>176</sup>. Leonardo Avritzer, *Participatory Institutions in Democratic Brazil*, op. cit., p. 21.

<sup>177</sup>. *Ibid*, p. 61.

locale<sup>178</sup>. Cette généalogie de la démocratie participative est largement inspirée des travaux réalisés sur le seul budget participatif de Porto Alegre, lesquels mettent en lumière le rôle joué par l'Union des associations d'habitants de Porto Alegre (UAMPA) et le PT dans la formation de ce même dispositif<sup>179</sup>. Leonardo Avritzer propose ainsi une histoire de la démocratie participative en généralisant les observations réalisées autour de Porto Alegre, négligeant ainsi les multiples expériences menées dans le pays à partir des années 1960.

Une généalogie similaire se retrouve dans les travaux d'Evelina Dagnino sur la « société civile ». Dans un article portant sur la « consolidation de la société civile », Evelina Dagnino, Ana Claudia Chaves Teixeira et Carla Almeida Silva présentent les mobilisations sociales de la transition démocratique comme une nouveauté, marquant une rupture avec les « mobilisations par le haut » et la « citoyenneté régulée » qui dominaient jusqu'alors<sup>180</sup>. Ces mobilisations seraient, en outre, à l'origine de la constitution des « espaces publics », entendus comme l'ensemble des dispositifs de participation du public. Selon ces auteures, « avec le retour à la démocratie, le nouveau profil et contenu de la participation de la société civile, qui était en cours de construction depuis les années 1970, a ouvert la possibilité de créer des espaces publics. Ces espaces publics renvoient aux diverses expériences de relation entre la société civile et l'Etat qui permettent une démocratisation de la prise de décision par les pouvoirs publics, par le biais de la participation effective des acteurs sociaux [...]. Les expériences de gestion participative ont acquis une force et une pertinence comme nouveau paradigme de l'administration publique et comme expression d'une nouvelle forme de participation de la société civile après les élections de 1988, quand des candidats, qui s'étaient engagés sur ces propositions, ont gagné les élections. Les candidats provenaient du Parti des Travailleurs et des partis de la gauche

---

<sup>178</sup>. Margaret Keck, *PT : a lógica da diferença. O Partido dos Trabalhadores na construção da democracia brasileira*, op. cit.

<sup>179</sup>. Rebecca Abers, *Inventing Local Democracy*, op. cit. ; Marion Gret et Yves Sintomer, *Porto Alegre, l'espoir d'une autre démocratie*, op. cit.

<sup>180</sup>. Il est intéressant de mentionner les travaux que citent ces auteurs pour donner la preuve de la nouveauté des mouvements sociaux naissant durant la transition démocratique. Dans une première partie historique retraçant la relation entre l'Etat et la société civile, les travaux d'Oliveira Vianna, Sergio Buarque de Holanda, Victor Nunes Leal et de Guilherme dos Santos Wanderley sont mobilisés à l'appui d'une démonstration évoquant le contrôle étatique de toute forme de participation politique avant les années 1980 et l'inexistence de mobilisations autonomes.

traditionnelle »<sup>181</sup>. Prenant part à une même lutte pour la démocratisation du régime, ces « nouveaux acteurs » partageraient une « culture » commune du public.

De plus, l'analyse développée par Leonardo Avritzer et Evelina Dagnino s'inscrit dans une approche dite « culturelle » de l'action collective<sup>182</sup>, la culture politique constituant un ensemble de représentations et de pratiques incorporées et /ou contestées par les acteurs composant une société. Leonardo Avritzer définit : « la culture politique comme la lutte publique autour du sens des pratiques politiques qui créera de nouveaux comportements institutionnels dans le régime politique. Je postulerais [...] que chaque société a une culture politique dominante et que dans chaque société l'on observe des tentatives de contestation de la culture politique dominante par des actions au sein de l'espace public »<sup>183</sup>. Pour Leonardo Avritzer, l'analyse culturelle implique une étude du sens conféré aux pratiques des acteurs politiques et sociaux.

Pour sa part, Evelina Dagnino se concentre davantage sur les représentations et les conceptions défendues par les acteurs politiques et sociaux. Selon elle « souligner les implications culturelles signifie reconnaître la capacité des mouvements sociaux à produire de nouvelles visions de la société démocratique, dans la mesure où ils identifient l'ordre social existant comme limitatif et excluant par rapport à leurs valeurs et leurs intérêts »<sup>184</sup>.

S'ils n'entendent pas la culture politique tout à fait de la même façon, tous deux insistent sur l'importance des conceptions des « nouveaux acteurs », que celles-ci soient définies comme « de nouvelles « visions » ou une « lutte pour le sens des pratiques politiques ». Aussi, l'approche culturelle recoupe une analyse cognitive, mettant l'accent sur les représentations et les « projets » défendus par les sociétés civiles, par opposition à la « culture politique » dominante dans le champ politique.

---

<sup>181</sup>. Ana Claudia Chaves Teixeira, Evelina Dagnino, Carla Almeida Silva, « La constitución de la sociedad civil en Brasil », art. cité, p. 58-59 et 61.

<sup>182</sup>. Pour une discussion des limites de l'analyse culturelle de l'action collective, voir Timothy Wickham-Crowley et Susan Eckstein, « Economie et sociologie politiques du militantisme et des répertoires des mouvements sociaux en Amérique latine », *Revue internationale de politique comparée*, vol. 17, n°2, 2010, p. 29-52.

<sup>183</sup>. La définition, dans sa version originale, est la suivante : « I define political culture as the public struggle over the meaning of political practices that will determine new institutional behaviors in the polity. I will assume in this chapter that every society has a dominant culture and that in every society there are attempts to challenge the dominant political culture through actions at the public level ». Leonardo Avritzer, *Democracy and the Public Sphere in Latin America*, op. cit., p. 58.

<sup>184</sup>. Evelina Dagnino, « Cultura, cidadania e democracia. A transformação dos discursos e práticas na esquerda latino-americana », in Sonia E. Alvarez, Evelina Dagnino et Arturo Escobar (dir.), *Cultura e Política nos Movimentos Sociais Latino-Americanos*, op. cit., p. 81.



L'explication de l'apparition des dispositifs participatifs par les conceptions de leurs promoteurs se retrouve dans les travaux plus empiriques, réalisés autour du budget participatif de Porto Alegre notamment. Plusieurs d'entre eux reviennent, en effet, sur le « projet politique » du PT, ainsi que sur les liens établis avec les organisations associatives locales, pour retracer la genèse de cette expérience. Cette explication par les représentations, bien que tempérée par la mise en lumière du caractère « bricolé » des dispositifs les plus connus, voire du caractère instrumental du recours à la démocratie participative par le PT<sup>185</sup>, renforce une interprétation consacrée et peu remise en cause : celle-ci associe la consolidation d'un « impératif participatif » aux idées défendues par certains groupes agissant, dans un premier temps hors de l'Etat, en particulier les organisations du mouvement social et le PT, puis insérés, dans un second temps, dans le champ politique. Cette chronologie est rappelée par Leonardo Avritzer, selon lequel « les nouvelles institutions qui ont récemment été créées au Brésil ont incorporé la culture et les pratiques participatives développées par des associations volontaires durant le processus de démocratisation et qui ont été, par la suite seulement, intégrées aux institutions politiques »<sup>186</sup>.

Cette représentation est, selon nous, largement partielle et ne prend pas en compte la multiplicité des acteurs, institutions et processus qui concourent à la consolidation d'un impératif participatif au Brésil.

### **Section III) Revisiter la genèse de la démocratie participative brésilienne**

La genèse proposée par les participationnistes brésiliens dépend, en partie, des dispositifs étudiés par les auteurs, c'est-à-dire des expériences jugées les plus « réussies », généralement élaborées « par le bas » et mises en œuvre par les gouvernements du PT. Les nouveaux acteurs sont ainsi considérés comme d'autant plus centraux que les recherches se sont principalement concentrées sur les expériences qu'ils ont conduites. Le budget participatif de Porto Alegre constitue d'ailleurs l'étalon à l'aune duquel sont analysés les autres dispositifs<sup>187</sup>.

---

<sup>185</sup>. Ce point est mis en lumière par Rebecca Abers, *Inventing Local Democracy*, op. cit., p. 68-69.

<sup>186</sup>. Leonardo Avritzer, *Participatory Institutions in Democratic Brazil*, op. cit., p. 64.

<sup>187</sup>. L'analyse du budget participatif de Porto Alegre a donné naissance à un modèle d'analyse, reposant sur quatre variables, qui est reproduit pour étudier les expériences de budgets participatifs dans d'autres

Mais si l'on ne se concentre pas sur certains dispositifs pour en déduire la genèse de la démocratie participative, si l'on se demande, en revanche, comment la participation a émergé comme catégorie d'action publique, il devient possible d'écrire une autre histoire, qui suppose de ne pas restreindre l'analyse aux nouveaux acteurs ou aux seuls dispositifs les plus connus. Il apparaît nécessaire de réintégrer les institutions, les acteurs étatiques et les processus politiques dans l'étude de la naissance d'une catégorie, la participation, qui recouvre des dispositifs et des expériences multiples. Cette approche implique également de ne pas faire de la définition de la démocratie participative un préalable à l'analyse mais de privilégier une étude du sens que cette notion a acquis au cours de son institutionnalisation.

### ***Etudier l'émergence de la catégorie « participation populaire »***

La démocratie participative fait partie de ces notions floues et difficiles à définir, ce qui est sans doute à l'origine de son succès auprès d'une multiplicité d'acteurs politiques, associatifs et universitaires. Les typologies élaborées pour préciser ses contours ont, il est vrai, permis de comprendre ce qui constitue la singularité de cette notion, par rapport à d'autres, telles que la décentralisation, la contractualisation etc. Mais l'exercice de typologisation soulève de nombreux problèmes lorsqu'il érige la décision en élément distinctif des expériences participatives.

### **Sur les définitions de la démocratie participative**

Parmi les typologies les plus connues, on peut, tout d'abord, citer la célèbre grille de Sherry Arnstein qui évalue la portée des dispositifs à partir d'une échelle allant de la simple information à la co-décision<sup>188</sup>. Dans ce schéma, la décision, ou plutôt sa cession à des groupes de citoyens réunis dans des assemblées, jury ou autres structures, constitue le facteur de différenciation des dispositifs, les plus « décisionnels » étant les

---

municipalités. Ces quatre variables sont : la structuration associative, la capacité d'investissement de la municipalité, la volonté politique des acteurs politiques et le design institutionnel. Voir Leonardo Avritzer et Zander Navarro, *A inovação democrática no Brasil : o orçamento participativo*, São Paulo, Cortez Editora, 2002 ; Julian Borba et Lígia Helena Lüchmann (dir.), *Orçamento participativo. Análise das experiências desenvolvidas em Santa Catarina*, op. cit.

<sup>188</sup>. Sherry R. Arnstein, « A Ladder of Citizen Participation », *Journal of the American Institute of Planners*, vol. 35, n°4, 1969, p. 216-224.

plus « participatifs ». Sherry Arnstein propose ainsi de placer la « décision » au cœur de notion de démocratie participative, comme le font les théories politiques en la matière<sup>189</sup>. Mais cette définition soulève une question majeure : comment déterminer le caractère plus ou moins décisionnel des dispositifs ? Sauf à reproduire une conception séquentielle et de l'action publique, il est bien souvent impossible d'isoler l'activité de délibération réalisée dans les arènes participatives de processus qui les dépassent<sup>190</sup>. Davantage qu'un espace potentiel de prise de « décision », les dispositifs participatifs s'insèrent, avec une influence plus ou moins grande, dans un processus décisionnel qui implique généralement des scènes et des acteurs multiples<sup>191</sup>.

Une typologie plus complexe a été proposée récemment par Marie-Hélène Bacqué et Yves Sintomer, qui différencient six idéaux-types composant une « mosaïque participative » : la démocratie participative, la démocratie de proximité, la modernisation participative, le partenariat public privé participatif, le développement communautaire et le modèle néocorporatiste<sup>192</sup>. Avec cette typologie, les auteurs soulignent combien il serait réducteur de ne considérer la mosaïque participative qu'à partir du seul critère de la décision. Reste que le type de « la démocratie participative » est défini de la manière suivante : « *la démocratie participative*, au sens restreint du terme, peut être caractérisée comme une combinaison des structures classiques de la démocratie représentative avec des procédures de démocratie directe ou semi-directes dotées de pouvoir décisionnel et pas simplement consultatif. Largement illustré par les expériences de Porto Alegre et d'autres villes latino-américaines, ce modèle implique l'articulation de dynamiques *bottom-up* et *top down* et une politique d'inversion des priorités sociales appuyée sur la structure participative »<sup>193</sup>. Cet idéal-type est directement inspiré du budget participatif de Porto Alegre, comme l'indiquent les références à « l'inversion des priorités » et à l'hybridation des procédures de démocratie

---

<sup>189</sup>. Carole Pateman, *Participation and Democratic Theory*, op. cit. ; Benjamin Barber, *Strong Democracy: Participatory Politics for a New Age*, op. cit.

<sup>190</sup>. Loïc Blondiaux et Jean-Michel Fourniau, « Un bilan des recherches sur la participation du public en démocratie : beaucoup de bruit pour rien ? », art. cité.

<sup>191</sup>. Alice Mazeaud, Marie-Hélène Sa Vilas Boas et Guy-el-Karim Berthomé, « Penser les effets de la participation sur l'action publique à partir de ses impensés », art. cité.

<sup>192</sup>. Marie-Hélène Bacqué et Yves Sintomer, « Le temps long de la participation », in Marie-Hélène Bacqué et Yves Sintomer (dir.), *La démocratie participative. Histoire et Généalogie*, op. cit., p. 17-18. Cette typologie a d'abord été élaborée par Yves Sintomer, Carsten Herzberg, Anja Röcke (dir.), *Les budgets participatifs en Europe. Des services publics au service du public*, Paris, La Découverte, 2008.

<sup>193</sup>. *Ibid*, p. 17.

représentative et directe<sup>194</sup>. Mais l'on peut se demander si ce dispositif n'a pas été considéré comme « décisionnel » du fait de l'approche séquentielle qui a été adoptée pour évaluer ses résultats<sup>195</sup>.

Au Brésil, l'élaboration conceptuelle de la notion de démocratie participative constitue un axe de recherche plus récent. Des typologies ont toutefois été proposées pour distinguer les différents budgets participatifs instaurés dans le pays. Adalmir Marquetti identifie cinq types de budget participatif, sur une échelle allant de la consultation au budget participatif de « haute intensité »<sup>196</sup>. Le montant des investissements publics et la cession de décision sont les critères retenus dans cette typologie. Mais comme pour les précédentes, la question de la mesure de la « décision » attribuée aux dispositifs reste entière. Celle-ci est principalement appréhendée à partir de leur dimension institutionnelle, par exemple le budget officiellement attribué à ces derniers. En épousant les frontières juridiques ou réglementaires des dispositifs, cette typologie bute néanmoins sur les limites que souligne Luc Boltanski, dans son analyse de la formation de la catégorie « cadres », en particulier l'affinité entre les « schèmes de pensée qui sous-tendent l'interprétation scientifique, dans sa version positiviste, comme opération abstraite de classement combinant un nombre limité de critères [...] et d'autre part, le mode de pensée juridique, sur lequel repose le travail d'objectivation et d'institutionnalisation des personnes collectives »<sup>197</sup> et dans notre cas, des institutions participatives.

### La participation comme catégorie de l'action publique

S'il ne s'agit pas d'affirmer l'inanité de toute définition ou typologisation de la mosaïque participative, on peut souligner la difficulté qu'il existe à définir des critères pour délimiter une notion aussi plurielle et labile. En outre, ces typologies informent peu sur le processus de formation de la catégorie « participation » dans les divers

---

<sup>194</sup>. L'inversion des priorités constitue, en effet, un slogan du PT. De plus, le budget participatif de Porto Alegre prévoit un système d'élection de « délégués », et donc de représentation, à chaque étape du dispositif.

<sup>195</sup>. Cet aspect sera développé dans la 4<sup>ème</sup> partie.

<sup>196</sup>. Adalmir Marquetti, « Experiências de Orçamento Participativo no Brasil: uma proposta de classificação », in Evelina Dagnino et Luciana Tatagiba (dir.), *Democracia, sociedade civil e participação*, Chapecó, Argos, 2007, p. 77-95.

<sup>197</sup>. Luc Boltanski, *Les cadres. La formation d'un groupe social*, Paris, les Editions de Minuit, coll. « le sens commun » 1982, p. 256.

espaces nationaux. Tel n'est d'ailleurs pas leur objectif et l'on ne saurait leur reprocher ce qu'elles n'ont pas pour but de donner à voir. Mais afin de comprendre la variation, géographique ou temporelle, des expériences de participation, il nous semble nécessaire de préciser la manière dont cette notion émerge dans un espace donné et donc de retracer son processus de formation.

Dans son étude sur les cadres, Luc Boltanski propose de s'émanciper d'une conception substantialiste des groupes professionnels pour analyser les enjeux et les acteurs qui ont présidé à la formation de cette catégorie<sup>198</sup>. Par la suite, cette approche a inspiré plusieurs travaux de sociologie de l'action publique, attachés à étudier l'émergence et la consolidation de certaines catégories, à l'image de la culture<sup>199</sup> ou des quartiers<sup>200</sup>. C'est dans cette perspective que nous présenterons, dans le chapitre suivant, notre propre lecture de la genèse de la démocratie participative au Brésil. Comme le souligne Vincent Dubois, étudier la construction des catégories d'interventions publiques permet d'éviter de les prendre pour ce qu'elles ne sont pas, c'est-à-dire des catégories scientifiques. En restituant leur formation, l'on comprend comment « cette catégorisation de l'action publique participe à la spécification d'un ordre de problèmes, d'une classe d'objets, de groupes sociaux et des relations qu'ils entretiennent, et partant de la mise en ordre de l'espace social et de la formation de sa représentation légitime »<sup>201</sup>.

Cette perspective conduit à revisiter la généalogie consacrée de la démocratie participative et le rôle attribué aux nouveaux acteurs associatifs et politiques. En effet, si les expériences de participation du public au Brésil sont diversifiées, si elles reposent sur des visions concurrentes des problèmes sociaux et n'ont pas la même influence sur l'action publique, elles s'inscrivent toutefois dans une histoire au cours de laquelle une définition de la notion de participation s'est imposée institutionnellement, et partant, une représentation légitime de ce phénomène, dont la contestation constitue l'un des enjeux de sa formation. Envisager la participation, non pas comme une émanation des nouveaux acteurs mais en inversant le point de vue, c'est-à-dire en partant de son

---

<sup>198</sup>. Luc Boltanski, *Les cadres. La formation d'un groupe social*, op. cit.

<sup>199</sup>. Vincent Dubois, *La politique culturelle*, op. cit.

<sup>200</sup>. Sylvie Tissot, *L'Etat et les quartiers. Genèse d'une catégorie de l'action publique*, Paris, Edition du Seuil, coll. « Liber », 2007.

<sup>201</sup>. Vincent Dubois, « La sociologie de l'action publique. De la socio-histoire à l'observation des pratiques (et vice-versa) », in Pascale Laborier et Danny Trom (dir.), *Historicités de l'action publique*, Paris, PUF, 2003, p. 350.

institutionnalisation pour comprendre quels sont les acteurs et processus qui ont participé à sa formation, permet de rendre compte d'une histoire différenciée, dans laquelle les acteurs étatiques et les institutions politiques ont un rôle qui ne se résume pas seulement à la « culture politique » traditionnelle. Ce changement de regard invite également à rappeler ce que les dispositifs actuels doivent à une histoire singulière de la participation du public sur le territoire brésilien. Mais il ne s'agira pas de retracer une genèse qui démontrerait le caractère séculaire de la participation du public, sous peine de tomber dans le piège de la rétrodiction mis en lumière par Paul Veyne<sup>202</sup>. Ce danger est d'autant plus présent que les citoyens n'ont jamais été complètement exclus des processus de définition des politiques publiques, comme l'illustrent les arrangements corporatistes des années 1930, amplement étudiés. Notre objectif est néanmoins de comprendre comment s'impose, à la faveur de conditions historiques particulières, dans les années 1960, une intervention publique reposant sur la participation « populaire », selon le terme consacré au Brésil, c'est-à-dire la participation des administrés à l'élaboration de l'action publique locale.

### ***Une analyse non culturelle de la genèse de la démocratie participative***

Inverser la perspective d'analyse suppose également de rompre avec l'approche culturelle adoptée par les participationnistes. Ces derniers opposent l'*action* des sociétés civiles au *système*, qui correspond à la culture politique dominante au sein du champ politique, approche qui ne rend pas compte de la complexité de l'émergence de la démocratie participative.

En inscrivant l'analyse de la démocratie participative dans la lignée des « classiques » de sociologie politique, les auteurs participationnistes mettent en avant une lecture socio-historique qui rappelle ce que les institutions politiques nationales doivent à une histoire singulière. Mais cette approche repose sur un paradoxe : alors qu'elle met l'accent sur les « matrices culturelles » historiquement consolidées, que l'on peut comprendre comme des institutions au sens sociologique du terme<sup>203</sup>, elle prend relativement peu en compte les institutions étatiques, entendues dans leur sens

---

<sup>202</sup>. Paul Veyne, *Comment on écrit l'histoire*, Paris, Seuil, 1978.

<sup>203</sup>. Sur l'institutionnalisme sociologique en science politique, voir Peter Hall et Rosemary Taylor, « La science politique et les trois néo-institutionnalismes », *Revue française de science politique*, vol. 47, n°3-4, 1997, p. 469-496.

organisationnel, à l'image des administrations, ministères et autres secrétariats. Tout se passe, en effet, comme si la « culture politique » dominante était reproduite par des individus dans un vide institutionnel. Ce paradoxe est particulièrement évident dans la définition que Leonardo Avritzer donne la culture politique, qu'il présente comme « un facteur structurel ». Selon lui, « la tradition hiérarchique qui est le propre des sociétés ibériques » précède « le transfert acritique d'institutions représentatives ». Elle a créé une tension entre la culture politique et les institutions représentatives, qui rendrait les secondes peu effectives<sup>204</sup>. N'ayant donc pas de réelle influence sur les pratiques des acteurs politiques, les institutions politiques sont peu prises en compte dans la notion de culture politique. Mais cette approche ne permet pas de voir ce que l'émergence de la démocratie participative doit à l'action des administrations nationales, qui contribuent à l'institutionnalisation de la catégorie « participation » à partir des années 1960, notamment par l'importation de la théorie du « développement des communautés » dans le domaine des politiques sociales. Pour comprendre comment la participation devient une catégorie de l'action publique, il faut donc s'émanciper d'une conception de l'« Etat », défini à partir de ses seules carences ou comme une superstructure incorporée par les élus, et considérer ce dernier dans sa complexité et sa matérialité, c'est-à-dire comme un ensemble hétérogène d'acteurs et d'institutions<sup>205</sup> qui participent à la construction du politique et des politiques publiques.

En second lieu, nous avons souligné que l'approche culturelle recoupe une analyse cognitive. La thèse selon laquelle les « valeurs » et les « idées » jouent un rôle majeur dans l'instauration des dispositifs sera interrogée à partir de l'étude des conférences des femmes à Recife et à Londrina. Ces dernières permettent d'analyser les conceptions de la participation défendues par le PT et les organisations féministes, soit deux groupes d'acteurs qui, pour Evelina Dagnino, défendent le projet « démocratique-participatif ». Selon elle, les organisations féministes et féminines composent ce qui est appelé le « champ éthico-politique », notion qui désigne « un espace commun

---

<sup>204</sup>. Leonardo Avritzer, *Democracy and the Public Sphere in Latin America*, op. cit., p. 70-72.

<sup>205</sup>. Cette perspective est présente dans les travaux d'Evelina Dagnino et Luciana Tatagiba lesquelles réfutent l'opposition simpliste entre une culture démocratique, portée par les mouvements sociaux et une culture traditionnelle, propre au champ politique. Toutefois, la critique de cette dichotomie s'accompagne d'une réaffirmation de l'existence d'une « matrice culturelle dominante », lorsqu'elles soulignent qu'« il est nécessaire de reconnaître que les pratiques qui reposent sur les relations de faveur constituent des éléments centraux de la matrice dominante de la culture brésilienne et que, en conséquence, elles sont nécessairement présentes dans le répertoire d'action collective, comme facteurs de tensions ». Evelina Dagnino et Luciana Tatagiba, « Mouvements sociaux et participation institutionnelle : répertoires d'action collective et dynamiques culturelles dans la difficile construction de la démocratie brésilienne », art. cité, p. 182.

d'articulation [entre les mouvements populaires urbains] et d'autres mouvements sociaux plus explicitement culturels, tels que les mouvements ethniques, de femmes, d'homosexuels, écologiques et des droits humains, dans la recherche de relations plus égalitaires à tous les niveaux, permettant la définition d'une vision distincte, élargie, de la démocratie »<sup>206</sup>. Dans cette perspective, les organisations prenant part au champ des mouvements sociaux partageraient une vision commune de la démocratisation de la société et de la vie politique brésilienne.

L'analyse de la genèse des conférences des femmes permettra de mettre en lumière le caractère relatif de cette conception commune, dans la mesure où, à Recife et Londrina, les organisations féminines et féministes ne défendent pas nécessairement la participation du public durant la démocratisation du régime mais investissent cette question, dans des conditions particulières.

\*       \*

\*

Héritant d'une pensée critique contre les institutions représentatives, les participationnistes appréhendent l'Etat à partir de ses seuls dysfonctionnements, renouvelant ce faisant la thèse relativement classique d'une anomalie historique de la démocratie représentative brésilienne. Ce point de départ conduit les chercheurs à développer une analyse dichotomique de la genèse de la démocratie participative, qui consiste à opposer le caractère « traditionnel » de l'Etat, dont il s'agit de redéfinir les logiques de fonctionnement, et la « nouveauté » d'un ensemble d'acteurs nés durant la transition démocratique. Les pratiques et conceptions des mouvements sociaux et du PT seraient ainsi le moteur de l'affirmation de la démocratie participative au Brésil, dans une analyse centrée sur la seule évolution des formes de l'action collective à partir de la fin des années 1970. Cette vision induit une analyse lacunaire des processus ayant mené à l'institutionnalisation d'un impératif participatif, dans la mesure où elle ne prend pas en compte l'évolution, en parallèle, des formes de l'action publique.

---

<sup>206</sup>. Evelina Dagnino, « Cultura, cidadania e democracia. A transformação dos discursos e práticas na esquerda latino-americana », art. cité, p. 80-83.





## **Chapitre 1.2 : Du développement des communautés à la participation « populaire ». Genèse d'une catégorie d'action publique**

---

L'analyse culturelle des participationnistes néglige le cadre institutionnel au sein duquel les dispositifs sont instaurés. Or, comme le souligne Cécile Blatrix dans son étude sur la démocratie participative en France, si l'on veut comprendre le processus de multiplication des procédures délibératives, il faut « tenir ensemble l'évolution des formes de l'action collective et l'évolution des formes de l'action publique »<sup>207</sup>. Appliquée au cas brésilien, cette perspective suppose d'interroger la manière dont surgit la notion de participation.

Celle-ci apparaît à la fin des années 1950, lorsque le « développement des communautés » s'impose comme instrument de mise en œuvre des politiques sociales. Cette institutionnalisation participe à la consolidation d'un ordonnancement légitime de la démocratie participative, qui influe sur les dispositifs instaurés au lendemain de la démocratisation du régime. Dans les années 1950, l'émergence de la notion de participation va de pair avec la construction des « communautés », c'est-à-dire des quartiers populaires, lesquels constituent à la fois la cible et les acteurs de l'intervention sociale mise en œuvre de manière participative pour assurer le développement économique et social du pays (section I). Si au lendemain de la transition démocratique, la catégorie « participation » est reformulée, en faveur d'une acception plus institutionnelle qu'auparavant, les dispositifs instaurés restent centrés sur les « communautés ». Plutôt qu'une exception relevant de dispositifs issus de la seule mobilisation des nouveaux acteurs associatifs et politiques, la participation des habitants de quartiers populaires à la fabrique de l'action publique locale constitue donc un répertoire de l'action publique locale depuis les années 1960, mobilisé par des acteurs multiples (Section II).

La généalogie retracée dans ce chapitre articule l'institutionnalisation de la participation à l'échelle nationale avec ses expressions localisées. Plus précisément, l'analyse portera sur l'émergence de cette catégorie à l'échelle fédérale et dans les villes de Recife et de Londrina, soit nos deux cas d'études. Elle s'appuiera essentiellement sur

---

<sup>207</sup>. Cécile Blatrix, *La « démocratie participative », de mai 1968 aux mobilisations anti-TGV. Processus de consolidation d'institutions sociales émergentes*, Thèse citée, p. 16.

une littérature secondaire, à laquelle s'ajouteront des analyses d'archives<sup>208</sup>. Nous nous fondons en partie sur des travaux scientifiques dans la mesure où la question de l'émergence de la participation, comme catégorie de l'action publique, a déjà été abordée par quelques études, peu citées dans les travaux participationnistes<sup>209</sup>, qu'il nous semble dès lors utile de présenter dans cette partie.

### **Section I) La participation au service du développement**

Au Brésil, l'introduction de procédures « participatives » débute dans les années 1950, avec la diffusion du développement communautaire comme technique d'intervention sociale, par la suite, institutionnalisée sous le régime militaire. Le développement des communautés constitue, pour Marie-Hélène Bacqué et Yves Sintomer, l'un des idéaux-types composant la mosaïque participative. Il « vise à ce que les citoyens ne participent pas seulement à la prise de décision mais qu'ils contribuent à la réalisation des projets adoptés à travers des ONG et des organisations communautaires. Il se base sur l'*empowerment* des participants, mettant en particulier l'accent sur les membres des groupes les plus démunis »<sup>210</sup>.

Les expériences menées sous l'égide du développement des communautés, des années 1950 à 1970, préparent l'apparition d'un impératif participatif à partir des années 1980. Il convient donc de revenir sur le contexte d'apparition de cette technique de gouvernement du social qui va de pair avec la consécration des quartiers populaires comme public de la participation.

---

<sup>208</sup>. Nous avons consulté les archives en ligne de la bibliothèque de l'Assemblée Nationale et du Sénat, lesquelles regroupent les débats de l'Assemblée Constituante de 1988, ainsi que les archives du Journal officiel, disponible sur [in.gov.fr](http://in.gov.fr).

<sup>209</sup>. Il s'agit plus précisément de : Safira Bezerra Amman, *Ideologia do desenvolvimento da comunidade no Brasil*, São Paulo, Cortez, 1985 ; Maria Luiza de Souza, *Desenvolvimento da comunidade e participação*, São Paulo, Cortez Editora, 2004 (8ème éd.).

<sup>210</sup>. Marie-Hélène Bacqué et Yves Sintomer, « Le temps long de la participation », in Marie-Hélène Bacqué et Yves Sintomer (dir.), *La démocratie participative : Histoire et généalogie*, op. cit., p. 18.

### ***Un instrument du développement économique***

Le développement des communautés s'impose au Brésil à la faveur d'influences nationales et internationales. Ces origines multiples conduisent à l'émergence de pratiques plurielles de participation, qui coexistent jusqu'au coup d'Etat de 1964.

#### **Les origines du développement des communautés au Brésil**

Un triple processus favorise la propagation du développement des communautés, comme technique de mise en œuvre des politiques sociales, au Brésil. En premier lieu, les milieux catholiques développent, à partir des années 1940, des expériences de travail communautaire pour répondre à l'exacerbation des conflits dans les milieux ruraux et participent ainsi à la valorisation de la « communauté » comme unité de développement social. En second lieu, les programmes d'aide au développement, financés par les organisations internationales et le gouvernement américain, contribuent à la diffusion du développement des communautés comme technique d'intervention auprès des plus démunis. Enfin, la naissance du groupe professionnel des assistants sociaux, revendiquant un rôle dans la mise en œuvre des politiques sociales, accélère sa légitimation.

En 1945, la fin de l'Etat nouveau et le retour à la démocratie sont suivis d'une recrudescence des conflits sociaux, en particulier dans les milieux ruraux. La constitution des ligues paysannes dans le Nordeste, organisés autour du Parti communiste brésilien (PCB), se double d'une politisation de la question agraire qui révèle l'ampleur de la pauvreté paysanne<sup>211</sup>. La marginalité urbaine connaît également un accroissement dans les années 1950, alors que le pays s'industrialise. C'est dans ce contexte que des interventions auprès des populations rurales et urbaines sont menées par l'Eglise catholique, afin de diffuser des méthodes d'« organisation communautaire ». L'on peut citer l'exemple du Service d'assistance rurale, organisation de jeunes hommes catholiques qui intervient dans la commune de São Paulo de Potengi dans le Rio Grande do Norte, à partir de 1949, pour la création d'infrastructures

---

<sup>211</sup>. Sur les ligues paysannes dans la région Nordeste, voir Manoel Correia Andrade, *Lutas camponesas no Nordeste*, São Paulo, Ática, 1986.

collectives et l'éducation de la population<sup>212</sup>. Cette initiative s'appuie sur une conception communautariste de l'organisation sociale, inspirée de l'humanisme de Jacques Maritain et du personnalisme communautaire d'Emmanuel Mounier. Plus globalement, la pensée communautariste gagne de l'influence au sein de l'Eglise catholique à la suite de la création de la Conférence nationale des évêques du Brésil (CNBB) en 1952<sup>213</sup>. Elle acquiert une dimension politique à partir des années 1960, lorsqu'une partie de l'Eglise catholique adhère à la théologie de la libération.

Dans le même temps, l'Etat fédéral brésilien conclut des accords avec le gouvernement américain et les organisations internationales, en particulier l'ONU et l'OEA, pour la mise en œuvre de programmes de développement, dans un contexte où le développementalisme devient un programme de gouvernement. Ces accords se traduisent par le déploiement de « missions rurales », réalisées sous l'égide du ministère de l'Education de 1949 à 1955, avec pour objectif la « modernisation » des milieux ruraux par l'alphabétisation des populations et la construction d'infrastructures collectives<sup>214</sup>. Ces actions contribuent à l'importation de la notion de développement des communautés telle que la définit l'ONU. En 1956, le Conseil Economique et Social de l'organisation en propose la définition suivante : « le processus par lequel les efforts du peuple lui-même est uni aux autorités gouvernementales pour améliorer les conditions économiques, sociales et culturelles des communautés, intégrer ces communautés dans la vie nationale et les former à contribuer pleinement au progrès du pays »<sup>215</sup>. Le développement des communautés est alors appréhendé comme une technique de mise en œuvre des programmes sociaux et économiques visant la synergie des ressources publiques et privées pour l'accompagnement du développement national. Il se traduit notamment par l'intégration des populations rurales et de leur ressources dans la réalisation des travaux d'infrastructures (pont, routes etc.)

A la frontière de ces deux processus, c'est-à-dire le déploiement de l'intervention communautaire de l'Eglise Catholique et la multiplication de programmes d'aide au

---

<sup>212</sup>. Nous citons cet exemple dans la mesure où il constitue le terreau de ce qui sera, dans les années 1960, connu comme le « Mouvement de Natal ». Ce dernier émerge dans la Capital du Rio Grande do Norte, sous l'influence d'une Eglise politisant, davantage qu'en 1949, les questions sociales. Il désigne un processus de mobilisation sociale fondé sur l'éducation populaire. Márcia Maria de Sá Rocha, *São Paulo de Potengi: uma cidade, seu paróco e suas práticas educativas*, Thèse de doctorat en sociologie de l'éducation, Université fédérale du Rio Grande do Norte, 2006.

<sup>213</sup>. Robson Sávio Reis de Souza, « O comunitarismo e sua influência na política brasileira. Uma revisão bibliográfica sobre o comunitarismo católico no Brasil », *Horizonte*, vol. 6, n°12, 2008, p. 41-68.

<sup>214</sup>. Safira Bezerra Amman, *Ideologia do desenvolvimento da comunidade no Brasil*, op. cit., p. 47-49.

<sup>215</sup>. Cité par Safira Bezerra Amman, *Ibid*, p. 32.

développement, émerge le nouveau groupe professionnel des assistants sociaux, qui va jouer un rôle majeur dans le processus de diffusion de la notion de développement des communautés.

Jusqu'aux années 1930, l'assistance sociale est principalement assurée par l'Eglise. Dans les années 1940, la création des premières écoles de « Service social », sous influence catholique, s'accompagne d'une autonomisation de cette activité et du corps de professionnels la mettant en œuvre<sup>216</sup>. La sous-discipline relative à l'« organisation des communautés » est alors introduite dans les écoles de service social<sup>217</sup>. Elle emprunte aux travaux nord-américains sur les communautés<sup>218</sup> ainsi qu'aux enquêtes menées par l'organisation Economie et Humanisme, autour du père Lebre<sup>219</sup>, dont les divers séjours au Brésil entre 1947 et 1954 ont permis la diffusion de son « tiers-mondisme communautaire » sur le sol brésilien<sup>220</sup>.

Dans les années 1950, la sous-discipline « organisation des communautés » se transforme en un enseignement du « développement des communautés »<sup>221</sup>. Cette évolution peut être expliquée par l'implication croissante des assistants sociaux dans les programmes de développement et par la circulation nationale et internationale de ce concept<sup>222</sup>. L'adhésion des professionnels et des universitaires du Service social à cette notion ne traduit pas une simple évolution sémantique. Elle va de pair avec l'affirmation du groupe professionnel des assistants sociaux, qui revendiquent un rôle dans la mise en œuvre des politiques sociales par la diffusion de cette technique d'exécution. Lors d'un congrès de l'Assistance sociale organisé en 1961, la création d'une « politique nationale de développement des communautés » est proposée et justifiée par la nécessité d'« éviter ou diminuer le sacrifice social qui est généré par n'importe quel processus de développement »<sup>223</sup>. De même, dans le Rio Grande do Sul, en 1957, un séminaire sur le développement des communautés se conclut par la rédaction d'une proposition de loi,

---

<sup>216</sup>. En 1937, une Ecole du service social est créée à Rio de Janeiro, sous l'influence du Cardinal Leme ; en 1944, l'Action catholique contribue à la formation de l'Ecole du service social à São Paulo.

<sup>217</sup>. Cette sous-discipline est introduite en 1944 à l'Ecole du service social de São Paulo.

<sup>218</sup>. La première oeuvre à avoir été traduite au Brésil est celle de Murray G. Ross, *Community Organization. Theory, Principles and Practice*, New York, Harper & Row Publishers, 1955.

<sup>219</sup>. Maria Luiza de Souza, *Desenvolvimento da comunidade e participação*, op. cit., p. 46.

<sup>220</sup>. Sur les séjours du Père Lebre<sup>219</sup> au Brésil, cf. Denis Pelletier, *Economie et Humanisme. De l'utopie communautaire au combat pour le Tiers-Monde. 1941-1966*, Paris, les Editions du Cerf, 1996, p. 297-310.

<sup>221</sup>. Elle est entérinée lors du second congrès national du service social organisé en 1962, au cours duquel se tient une table relative « au développement des communautés urbaines et rurales ».

<sup>222</sup>. Maria Luiza de Souza, *Desenvolvimento da comunidade e participação*, op. cit., p. 48-49.

<sup>223</sup>. Cité par Safira Bezerra Amman, *Ideologia do desenvolvimento da comunidade no Brasil*, op. cit., p. 77.

qui ne voit toutefois pas le jour, pour la création d'un secrétariat *estadual*<sup>224</sup> de l'assistance sociale<sup>225</sup>. Les assistants sociaux, professionnels et universitaires, œuvrent donc à la reconnaissance politique du développement des communautés, reconnaissance qui aura lieu, à l'échelle nationale, sous le régime militaire.

Les influences multiples à l'origine de la notion de développement des communautés au Brésil contribuent à la mise en œuvre de programmes diversifiés, reposant sur des conceptions différenciées de la participation des administrés à la fabrique de l'action publique.

### Les pratiques de participation selon le développement des communautés

Selon Maria Luiza de Souza, les programmes de développement communautaires reposent sur trois concepts : le développement, la communauté et la participation<sup>226</sup>. Après avoir présenté les deux premières notions, nous nous attacherons plus longuement aux conceptions de la participation qui sous-tendent les expériences menées dans les années 1950 et 1960.

Au Brésil, le développement des communautés survient alors que l'industrialisation et la modernisation économique sont au cœur du projet développementaliste de l'Etat, en particulier sous le mandat de Juscelino Kubitschek (1956-1961). Il répond ainsi à une conception du développement où la population doit être éduquée pour participer à l'effort de la « nation », à une époque où l'économie épouse le nationalisme. Le développement désigne alors la poursuite du progrès technique pour assurer la croissance économique. Mais, dans les milieux de la gauche chrétienne et de l'assistance sociale, on développe en opposition à cette conception « économiste » du développement une acception plus sociale. Celle-ci renvoie, dans la lignée des travaux du Père Lebreton, à la poursuite d'un développement « humaniste et solidaire », reposant sur l'insertion des plus démunis dans des « communautés », afin d'améliorer leurs conditions de vie<sup>227</sup>.

---

<sup>224</sup>. Relatif à l'Etat fédéré.

<sup>225</sup>. Jorge Gilberto Krug, *A mobilização comunitária. Presença dos seminários de desenvolvimento da comunidade*, São Paulo, Cortez Editora, 1982, p. 30.

<sup>226</sup>. Maria Luiza de Souza, *Desenvolvimento da comunidade e participação*, op. cit., chapitres IV, V et VI.

<sup>227</sup>. Licia Valladares « Louis-Joseph Lebreton et les favelas de Rio de Janeiro (1957-1959) : enquêter pour l'action », *Genèses*, vol. 3, n°60, 2005, p. 31-56.

En second lieu, les communautés constituent l'unité de base à partir de laquelle il s'agit de promouvoir le développement. La notion de communauté désigne un espace territorial, en particulier les lieux d'habitation et de vie des populations, mais également un espace de pauvreté. Les communautés sont alors principalement associées aux quartiers et espaces de vie des plus démunis, dans les milieux urbains et ruraux. Cette acception est présente à la fois dans les programmes d'aide au développement et les initiatives menées par l'Eglise catholique.

Afin d'assurer le développement, économique ou social, les communautés sont appelées à « participer ». La participation des populations recoupe toutefois des objectifs et des pratiques variés, qui dépendent des conceptions du développement privilégiées. Plus précisément, trois conceptions, qui s'interpénètrent parfois, peuvent être distinguées dans les diverses expériences menées dans les années 1950 et 1960, sous l'égide du développement des communautés.

La première vise avant tout « l'éducation » des populations, entendue comme la diffusion de nouvelles formes d'organisation, de mode de pensée ou de pratiques professionnelles. Il s'agit, par l'intervention communautaire, d'amener les acteurs à renouveler leurs conceptions du collectif ou de diffuser de nouvelles techniques d'organisation sociales ou professionnelles. On retrouve ici les campagnes d'éducation menées par le ministère de l'Education conjointement avec les organisations internationales dans les années 1950, au cours desquelles des notions d'hygiène et de nouvelles techniques agricoles sont enseignées aux populations rurales, pour la modernisation de l'agriculture<sup>228</sup>. Les interventions de l'Eglise catholique dans les zones agraires s'inspirent également de cette première conception.

Des expériences d'un second type visent à assurer la rationalisation et l'efficacité des politiques sociales. Elles peuvent donc être qualifiées de « gestionnaires ». Elles mettent en synergie les ressources humaines et matérielles des « communautés » et des autorités publiques, pour l'exécution des politiques sociales, sur un territoire donné, afin de réduire leurs coûts d'exécution. Les pratiques d'entraides collectives (*mutirões*) menées dans le cadre de l'aide au développement qui désignent, par exemple, la construction d'infrastructures collectives par la main d'œuvre locale, sont illustratives de ce second type<sup>229</sup>.

---

<sup>228</sup>. Safira Bezerra Amman, *Ideologia do desenvolvimento da comunidade no Brasil*, op. cit., p. 47-56.

<sup>229</sup>. La pratique des *mutirões* est, par exemple utilisée à São Paulo et Brasília pour l'urbanisation des favelas.



Enfin, une troisième conception lie la participation à un objectif de politisation des inégalités sociales. Qualifiée d'« hétérodoxe » par Safira Bezerra Amman, cette conception ambitionne d'intégrer des populations démunies pour assurer une redistribution des ressources publiques. Les expériences des années 1950 et 1960 relevant de ce troisième type sont aujourd'hui les plus connues, car les plus étudiées. On peut citer les « audiences populaires » instaurées à Recife à partir de 1956, que nous allons brièvement présenter puisqu'il s'agit de la première expérience participative menée dans l'un des cas que nous étudions.

En 1955, la coalition du « Front de Recife »<sup>230</sup> remporte l'exécutif municipal. Le maire élu, Pelopidas da Silveira, ingénieur et universitaire gagné à l'utopie communautaire du père Lebreton<sup>231</sup>, est soutenu par une coalition de partis dont le dénominateur commun est l'adhésion à l'idéologie national-développementaliste<sup>232</sup>. L'arrivée au pouvoir de cette coalition est suivie de la création d'« audiences populaires »<sup>233</sup>, destinées à soumettre à la discussion collective les « problèmes administratifs des quartiers »<sup>234</sup> et à encourager la création d'associations d'habitants<sup>235</sup>. Le nouveau gouvernement entend la participation comme une action visant à la fois la formation d'acteurs collectifs dans les quartiers et leur intégration à l'action publique, c'est-à-dire à la définition mais également à l'exécution des programmes publics, en particulier en matière d'urbanisation. Parallèlement à la concertation avec les organisations « populaires », des *mutirões* sont organisés à la fin des années 1950 pour la création d'infrastructures collectives dans les quartiers<sup>236</sup>. L'expérience de participation menée à Recife sous le gouvernement du Front populaire a ainsi pour but

<sup>230</sup>. La coalition Frente do Recife regroupait les communistes alors dans l'illégalité, le PSB et le PTB.

<sup>231</sup>. Antonio Paulo Rezende, *O Recife. História de uma cidade*, Recife, op. cit., p. 131.

<sup>232</sup>. Taciana Mendonça Santos, *Alianças políticas em Pernambuco : a(s) Frente(s) do Recife (1955-1964)*, Mémoire de master 2 en Histoire, Université Fédérale du Pernambuco, 2008, p. 14.

<sup>233</sup>. La dénomination des audiences instaurées à Recife divergent selon les auteurs. Certains, comme Willem Assies, évoquent « les audiences populaires » alors que d'autres parlent d'« audiences publiques ». Nous reprenons ici la dénomination de Willem Assies dans la mesure où l'analyse de cet auteur est la plus documentée. Willem Assies, *To get out of the mud...*, op. cit.

<sup>234</sup>. Maria Ceu Cezar note en effet « pour le maire de l'époque, ces associations ne devaient pas discuter de thèmes politiques et leur rôle était de collaborer avec les pouvoirs publics : [citation du maire] « ce que j'ai stimulé ici, ce sont des associations qui traiteraient exclusivement des problèmes administratifs, des problèmes concernant les quartiers » ». Maria do Ceu Cézar, « As organizações populares no Recife: trajetória e articulação política (1955-1964) », *Cadernos de Estudos Sociais*, vol. 1, n°2, 1985, p. 163.

<sup>235</sup>. A partir de 1955, les associations de quartiers sont créées sous l'influence de l'exécutif municipal, selon un statut relativement standardisé, consistant à « promouvoir le bien-être de la communauté et lutter pour des améliorations pour le quartier » ; Maria do Ceu Cézar, « As organizações populares no Recife: trajetória e articulação política (1955-1964) », art. cité, p. 163-164.

<sup>236</sup>. Willem Assies, *To get out of the mud...*, op. cit., p. 83.

la politisation des inégalités sociales, par un appel à la mobilisation collective des déshérités, tout en empruntant aux pratiques de rationalisation de l'action publique, comme l'indique la réalisation de *mutirões*.

Jusqu'au coup d'Etat de 1964, les expériences de développement des communautés sont essentiellement localisées, ce qui permet la coexistence de conceptions et pratiques plurielles de participation.

### ***L'institutionnalisation du développement des communautés***

Sous le régime militaire, le développement des communautés devient un instrument de mise en œuvre des politiques sociales à l'échelle nationale. Son institutionnalisation s'accompagne de la sélection d'une conception légitime de la participation du public, à savoir une acception gestionnaire. Son application à l'échelle locale contribue, en outre, à l'apparition d'un milieu associatif dans les quartiers populaires, ce qu'illustrent les cas de Recife et de Londrina.

#### Un instrument de la modernisation conservatrice

L'institutionnalisation du développement des communautés va de pair avec l'expansion des politiques sociales sous le régime militaire. Les « révolutionnaires » brésiliens<sup>237</sup> mettent en œuvre une série de réformes qui reposent sur des dynamiques paradoxales. Parallèlement à l'adoption de mesures consacrant l'exclusion politique des opposants et la paupérisation économique des plus démunis, l'« intégration » des territoires et populations exclus guide le projet de modernisation conservatrice promu par le régime<sup>238</sup>.

Exclusion politique d'abord, car si le régime conserve, dans un premier temps, un système représentatif, ce dernier est strictement encadré. Seuls deux partis sont autorisés : l'ARENA<sup>239</sup>, représentant le régime militaire et le MDB<sup>240</sup>, réunissant les

---

<sup>237</sup>. Sur l'utilisation du terme révolution par les militaires brésiliens, voir Maud Chirio, « Le pouvoir en un mot : les militaires brésiliens et la « révolution » du 31 mars 1964 », *Nuevo Mundo Mundos Nuevos*, Coloquios, 2007 [<http://nuevomundo.revues.org/3887>], consulté le 10 janvier 2011.

<sup>238</sup>. Guy Hermet, « Dictature bourgeoise et modernisation conservatrice : problèmes méthodologiques de l'analyse des situations autoritaires », *Revue française de science politique*, vol. 25, n°6, 1975, p. 1029-1061.

<sup>239</sup>. Alliance renovatrice nationale.

opposants. L'acte institutionnel n°5, adopté en 1968, marque, en outre, l'instauration d'un régime de terreur, symbolisé par la fermeture du Congrès et l'accroissement de la répression politique. Les mécanismes représentatifs ne sont restaurés qu'en 1974, lorsque le général Geisel annonce une libéralisation graduelle du régime.

Exclusion économique, ensuite, des populations les plus démunies. Le nouveau régime fait le choix d'une stratégie de développement centrée sur l'accumulation des ressources au sein des catégories sociales les plus aisées<sup>241</sup>. Si elle alimente, jusqu'en 1973, une croissance économique forte connue sous le nom de « miracle brésilien », cette politique mène également à une profonde segmentation du marché national et à une paupérisation d'une partie de la population. Comme le souligne Céline Sachs, « à travers la répression et le contrôle corporatif, l'Etat établit un système d'exclusion politique et économique jugé indispensable pour rétablir les conditions d'accumulation et le fonctionnement efficace du système capitaliste [...]. Mais accorder la primauté à l'objectif de l'accumulation sur celui de la justice sociale ne signifie pas que le régime militaire ait perdu de vue le droit social comme privilège octroyé »<sup>242</sup>.

Les politiques sociales connaissent en effet une expansion, en particulier après l'adoption, en 1975, du 2<sup>nd</sup> Plan national de développement. Elles sont orientées vers l'« intégration » des territoires et des populations démunies au projet national, qu'il s'agit d'assurer par le développement des communautés, vu comme un instrument de mise en œuvre des politiques sociales. En 1970, une Coordination des programmes du développement des communautés (CPDC)<sup>243</sup> a été créée au sein du Ministère de « l'intérieur » (MINTER), administration en charge du développement économique régional et de la supervision des politiques locales<sup>244</sup>. Elle s'appuie sur la définition du développement des communautés adoptée par la CEPAL : un « instrument de participation et un système de travail destiné à faciliter la réunion des ressources de la

---

<sup>240</sup>. Mouvement démocratique brésilien.

<sup>241</sup>. Voir Jacky Buffet, *Industrialisation et développement au Brésil. 1500-2000*, Paris, L'Harmattan, coll. « Recherche et Documents - Amériques Latines », 2000, p. 256-260.

<sup>242</sup>. Céline Sachs, *São Paulo. Politiques publiques et habitats populaires*, Paris, Edition Maison des sciences de l'homme, coll. « Brasilia », 1990, p. 96.

<sup>243</sup>. Le processus de création de cette administration n'est généralement pas présenté dans les travaux réalisés sur le sujet. Aussi, nous ne disposons pas de plus d'informations sur ce point.

<sup>244</sup>. Le MINTER (Ministerio do Interior) est créé par le décret-loi n. 200 du 25 février 1967. Il a notamment pour attribution le développement régional, la relation avec les territoires fédéraux, l'assistance aux municipalités et la mise en œuvre de la politique d'habitation. Le CPDC à la vie courte puisqu'il est remplacé, en 1973, par l'Unité de coordination des programmes de développement des communautés (UPDC).

population et du gouvernement, pour obtenir leur meilleure rentabilité »<sup>245</sup>. La CPDC favorise alors la conception « gestionnaire » de la participation, consistant à valoriser l'intégration des populations pour une mise en œuvre efficace des politiques sociales.

En outre, le développement des communautés constitue la méthode de mise en œuvre des politiques visant l'« intégration » des groupes et territoires marginalisés au processus de modernisation conservatrice défendu par le régime militaire. A partir de 1975, cette modernisation passe par l'intensification des politiques sociales dans les milieux urbains. Le Programme national de centres sociaux urbains a ainsi pour objectif de « promouvoir l'intégration sociale des villes, à travers le développement des activités communautaires »<sup>246</sup>. Il prévoit la création de centres sociaux, réunissant des activités éducatives, d'assistance sociale, de santé et de loisirs, au sein des ensembles de logements populaires construits dans le cadre de la politique du logement.

Dans les années 1970, les « communautés » deviennent la cible de l'intervention sociale, en constituant à la fois l'espace territorial de mise en œuvre des programmes publics et un acteur collectif appelé à participer afin de garantir l'efficacité des politiques sociales. C'est ce que souligne le Conseil de développement social, en charge de l'exécution de la politique nationale des centres sociaux urbains :

« Créé le 19 juillet 1975 par le décret 75 922, le Programme national de centres sociaux urbains est lié au Conseil de développement social et coordonné par le Secrétariat de planification de la Présidence de la République (...). Nous présentons à votre Excellence certaines remarques relatives à l'expérience de sa mise en œuvre, jusqu'à aujourd'hui (...).  
d) la participation active des communautés n'a été atteinte, jusqu'à aujourd'hui, que dans les municipalités qui possédaient une tradition en la matière ou lorsqu'un travail particulier a été développé dans ce domaine. L'expérience montre que les objectifs du programme seront plus facilement atteints si la participation de la communauté est souhaitée par celle-ci et se transforme, par conséquent, en objectif essentiel et permanent »<sup>247</sup>.

---

<sup>245</sup>. Cité par Safira Bezerra Amman, *Ideologia do desenvolvimento da comunidade no Brasil*, op. cit., p. 117.

<sup>246</sup>. Décret n° 75.922 du 1er Juillet 1975, *Diário oficial da União*, Brasília, juillet 1975, p. 7992.

<sup>247</sup>. Conselho de Desenvolvimento Social, « Exposição de Motivos », *Diário Oficial da União*, Brasília, 2 mai 1980, section 1, p. 7769. On peut noter que l'interprétation proposée ici par le Conseil de développement social quant à la variabilité des expériences des centres sociaux selon les « traditions » municipales de participation rejoint les explications fréquemment avancées par les analystes de la démocratie participative pour rendre compte du « succès » différencié des dispositifs participatifs au Brésil.

A la fin des années 1970, la libéralisation du régime s'accompagne d'une évolution des usages administratifs de la notion de participation. Certaines administrations défendent désormais l'extension de la participation du public à des fins de « transformation sociale » voire de démocratisation, et non plus seulement dans une finalité d'intégration. En 1979, le MINTER produit un document préparatoire au 3<sup>ème</sup> Plan national de développement où il défend « la décentralisation des décisions en matière de développement, que ce soit par la reconnaissance d'une autonomie plus importante accordée aux Etats fédérés, aux territoires fédéraux et aux municipalités, ou par la participation de la communauté dans le processus de transformation sociale »<sup>248</sup>. Cette même année, le sous-secrétaire du ministère de l'Education, Pedro Demo défend l'adoption d'une « planification participative », comme moyen de consolider « les règles du jeu démocratique » et faire ainsi un meilleur usage des ressources publiques<sup>249</sup>. Ces quelques exemples ne traduisent pas un changement majeur du sens, institutionnellement consolidé, de la participation du public, mais constituent plutôt les prémisses d'une évolution qui ne prend forme que dans les années 1980, avec le retour de la démocratie. Cette évolution est palpable, à l'échelle locale, où les expériences participatives se multiplient à la fin des années 1970, comme l'illustrent les cas de Recife et de Londrina.

#### La création d'un milieu associatif local

Le développement des communautés, comme technique de mise en œuvre des politiques sociales, est appliqué à l'échelle locale, par les administrations déconcentrées ou les gouvernements locaux. A Recife et Londrina, il contribue à la création d'un milieu associatif.

Sous le régime militaire, les deux villes représentent deux cas qui peuvent être opposés, à bien des égards. Capitale d'un Etat fédéré, Recife fait partie des zones de sécurité nationale où l'exécutif municipal est nommé par les assemblées législatives des Etat fédérés. Elle est donc gouvernée jusqu'en 1986 par des représentants de l'ARENA.

---

<sup>248</sup>. MINTER, *Ação coordenada de desenvolvimento. Versão preliminar-1980/1985*, Brasília, 1979, p. 9. Cité par Silvana de Abreu, *Planejamento governamental. A SUDECO no espaço mato-grossense*, Thèse en géographie soutenue à l'Université de São Paulo, 2001, p. 202.

<sup>249</sup>. Pedro Demo, « Planejamento participativo: possibilidades e limitações », in *Subsídios para a elaboração do III plano setorial de educação, cultura e desportos*, Série Planejamento 1, Brasília, MEC/DDD, 1979, p. 70.

A l'inverse, à Londrina, l'exécutif et le législatif local restent élus par la population. Dès le premier scrutin organisé en 1968, le MDB conquiert l'exécutif municipal, avec l'élection à la mairie de Dalton Fonseca<sup>250</sup>. Ce parti conserve le pouvoir jusqu'à la libéralisation du régime, ce qui a conféré à la ville l'image d'une municipalité « d'opposition ».

Recife et Londrina se distinguent également par leur degré d'urbanisation. Lorsque les militaires prennent le pouvoir, Recife a une population majoritairement pauvre qui vit dans des espaces faiblement urbanisés : les zones d'habitats de fortune (*mocambos*<sup>251</sup>) abritent près de 55 % des résidents *recifenses*<sup>252</sup> en 1960 et 60 % en 1973<sup>253</sup>. La ville connaît également une croissance soutenue de ses habitants, passant entre 1960 et 1980 de 780 000 à 1 200 000. A Londrina, un processus d'expansion urbaine relativement désordonné débute dans les années 1950 et modifie en profondeur le profil de cette municipalité jusqu'alors majoritairement rurale<sup>254</sup>. La migration rural-urbain alimente une forte croissance démographique, la ville comptant 163 000 habitants en 1970 et 267 000 en 1980, ce qui entraîne l'apparition de favelas, dans cette ville nouvelle où la pauvreté urbaine était jusqu'alors relativement faible.

En dépit de ces caractéristiques différenciées, ces deux municipalités mettent en œuvre des programmes relativement similaires, reposant sur le développement des communautés, en particulier à partir de la fin des années 1970. De la même façon également, les administrations déconcentrées et les gouvernements locaux contribuent à la consolidation d'un milieu associatif au sein des quartiers.

A Londrina, la conduite du développement communautaire est assurée par la Compagnie de l'habitat de Londrina (COHAB-LD). Cette administration déconcentrée, pilote la politique du logement et le programme national de centres sociaux urbains instauré en 1975. De 1978 à 1981, elle assure la création de 23 ensembles de logements

---

<sup>250</sup>. Dalton Fonseca Paranaguá est élu, en 1968, sous la bannière du MDB mais il ne peut être considéré comme un opposant au régime militaire. Lors des élections de 1968, il tente, dans un premier temps, de se présenter sous la bannière de l'ARENA mais la direction locale de ce parti investit un autre candidat. Dalton Fonseca Paranaguá se tourne alors vers le MDB, qui accepte de l'ériger en candidat de la nouvelle formation. Ana Cleide Chiarotti César, *Poder e partidos numa cidade média brasileira. Um estudo de poder local : Londrina-PR. 1934-1979*, thèse citée, p. 8.

<sup>251</sup>. Sur la genèse et les évolutions du terme « mocambo », voir José Tavares Correia de Lira, « Mots cachés : les lieux du Mocambo à Recife », *Genèses*, vol. 33, n°33, 1998, p. 77-106.

<sup>252</sup>. Relatif à Recife.

<sup>253</sup>. Cité par Willem Assies, *To Get Out of the Mud...*, op. cit., p. 66.

<sup>254</sup>. En 1960, la population urbaine croît et représente 57% des 132 000 habitants de Londrina, Carlos Casemiro Casaril, *Meio século de verticalização urbana em Londrina-PR e sua distribuição especial : 1950-2000*, Mémoire de master 2 en géographie, Université Estadual de Londrina, 2008, p. 90-92.

populaires, au sein desquels sont réalisées des « activités communautaires » telles que des programmes de redistribution alimentaire, des activités d'insertion professionnelle, des manifestations festives etc<sup>255</sup>. Pour assurer l'exécution de ces activités, la COHAB instaure une « taxe de soutien communautaire » destinée à subventionner des associations qui contribuent à leur mise en œuvre. Dans les 23 ensembles de logements populaires, 28 associations voient alors le jour<sup>256</sup>. Ricardo de Jesus Silveira indique que la direction de ces associations ainsi que les activités menées par ces dernières étaient majoritairement définies par la COHAB : « tout le processus de constitution des associations de quartiers passait par l'aiguillage de la COHAB-LD : [...] la formation des commissions sectorielles et la définition des pratiques à développer : cours de couture, de crochet, de peinture sur tissu, de danse, gymnastique, d'infirmière, de plombier, électricien etc., mais également des manifestations diverses comme des foires de poulet et œufs à un prix inférieur à celui du marché, l'organisation de bingo pour récolter de l'argent, des bals, les fêtes de la Saint Jean, des conférences éducatives relatives à la santé etc. »<sup>257</sup>.

A Londrina, la mise en œuvre du développement communautaire favorise la naissance d'organisations de quartiers dont le rôle s'apparente à un « guichet » dans le sens administratif du terme. Les programmes assistantiels de redistribution alimentaire ou les formations pour l'insertion professionnelle sont alors assurées par des associations communautaires, associées à l'exécution des politiques sociales.

A Recife, à la fin des années 1970, le développement des communautés est placé au cœur des politiques en direction des quartiers, en particulier à la suite de la nomination de Gustavo Krause à la mairie. Pour ce représentant de l'ARENA, il s'agit de :

« [stimuler] l'esprit communautaire par les centres sociaux urbains ainsi que par le renforcement des associations de quartiers, parce que sans participation, la société est anémique et sans mobilisation, les personnes ne peuvent devenir les maîtres de leur propre destinée. La ville est un

---

<sup>255</sup>. Ricardo de Jesus Silveira, *As associações de moradores e a construção do espaço público : um exercício de cidadania. Estudo sobre o movimento de associações de moradores em Londrina*, Thèse de Sociologie, Université de São Paulo, 1997, p. 95.

<sup>256</sup>. Ednéia Maria Machado, *A política social do estado brasileiro pós-64 e a subordinação das municipalidades: o caso de Londrina (1969-1982)*, Thèse en Service social, Pontifícia universidade católica de São Paulo, 1991, p.126.

<sup>257</sup>. Ricardo de Jesus Silveira, *As associações de moradores e a construção do espaço público...*, thèse citée, p. 108.

organisme, la municipalité est la base du processus démocratique et la communauté sont ses cellules »<sup>258</sup>.

Des « centres de planification communautaires », plus connus sous le nom de « *barracões* » (grandes baraques) sont alors créés dans les quartiers. Conçus comme un dispositif de médiation entre la mairie et la population, ils ont des attributions multiples relevant de la concertation et de l'administration de services publics de proximité, en matière de santé et d'éducation notamment. La concertation avec les communautés repose notamment sur le soutien à la constitution de groupes et d'organisations communautaires, appelés à représenter les quartiers. Willem Assies note ainsi qu'entre 1980 et 1983, les *barracões* participent à la création d'une centaine d'associations de quartiers<sup>259</sup>. Leur rôle ainsi que les activités développées par ces associations sont, comme à Londrina, relativement standardisées autour de la réalisation de formations professionnalisantes, en particulier de crochet, manucure, broderie, céramique, dactylographie, et de l'organisation de manifestations culturelles<sup>260</sup>.

Si nous insistons sur les activités menées par ces associations, notamment en matière d'insertion professionnelle, c'est en raison de la nature des formations proposées : on peut supposer que les cours de broderie, crochet etc., également réalisés à Londrina, sont principalement destinés aux femmes de la ville. Le développement des communautés a ainsi contribué à la formation d'associations populaires de femmes, organisées autour d'activités de production d'artisanat. Safira Bezerra Amman souligne d'ailleurs le caractère « genré » des conceptions du développement des communautés : « une emphase particulière est conférée au travail avec les familles, unité sociale par excellence [...]. D'où le fait que le développement des communautés privilégie à cette époque l'éducation des femmes, soit en les guidant directement dans leur foyer, par des visites à domiciles, soit par l'organisation de groupes de jeunes, de mères de familles, de femmes enceintes, de nourrices etc. »<sup>261</sup>.

La mise en œuvre du développement des communautés contribue à la constitution d'un milieu associatif localisé. Parallèlement, des groupes associatifs se forment au sein des Communautés ecclésiales de base et œuvrent à la politisation des inégalités sociales à la

---

<sup>258</sup>. Gustavo Krause cité par Willem Assies, *To Get Out of the Mud...*, op. cit., p. 143.

<sup>259</sup>. En 1983, il existait deux fédérations d'organisations créées sous l'influence des pouvoirs publics : la Fédération des associations d'habitants des ensembles immobiliers de la COHAB et assimilés du Pernambouc (FEMOCOHAB) et la Fédération communautaire du Pernambouc (FECOPE).

<sup>260</sup>. Willem Assies, *To Get Out of the Mud...* op. cit., p. 156-157.

<sup>261</sup>. Safira Bezerra Amman, *Ideologia do desenvolvimento da comunidade no Brasil*, op. cit., p. 41.



fin des années 1970. Dans les années 1980, une partie de ses groupes se rapproche des partis nouvellement créés, tels que le PT.

Dans les études consacrées à la démocratie participative, les associations créées sous influence étatique et celles qui naissent des Communautés ecclésiales de base sont souvent envisagées comme des organisations de nature différente : les premières reproduiraient les logiques clientélares de la vie politique alors que les secondes défendraient une nouvelle « culture politique » fondée sur l'autonomie à l'égard des institutions politiques. Mais cette opposition fait débat : elle est contestée par certains analystes de l'action collective qui mettent en évidence l'interpénétration entre les formes d'action collective privilégiées par les unes et les autres<sup>262</sup>. En outre, l'on pourrait se demander si davantage que des organisations de nature différente, ces associations ne font pas plutôt partie de réseaux distincts. Dans cette perspective les premières seraient d'autant plus considérées comme clientélares que leur proximité avec le régime militaire leur permettait de négocier des biens et services, alors que les secondes n'ont acquis une telle capacité de négociation que lorsque des acteurs politiques d'opposition ont pris le pouvoir, durant la transition démocratique.

## **Section II) La participation au service de la démocratisation du régime**

Si, des années 1950 à la fin des années 1970, la participation des citoyens est principalement orientée vers le développement économique et/ ou social, celle-ci est progressivement associée à la démocratisation du pays, dans les années 1980. La démocratie devient le cadre d'interprétation à partir duquel la « participation » des administrés à la fabrique de l'action publique est pensée et justifiée. Cette redéfinition s'opère dans un contexte de refondation institutionnelle, à laquelle participent les acteurs politiques et associatifs naissants mais également des cadres du régime militaire. Mais elle ne mène pas à faire table rase des pratiques stabilisées sous le régime militaire : on reconduit, en partie, les « répertoires » de la participation, consolidés sous l'égide du développement des communautés.

---

<sup>262</sup>. Robert Gay, *Popular Organization and Democracy in Rio de Janeiro. A Tale of Two Favelas*, op. cit.

### ***La démocratisation : un cadre de justification commun***

En ouvrant le jeu politique, la libéralisation politique permet une remise en cause des définitions antérieures de la participation du public. Durant la transition démocratique, la refondation des institutions constitue le principal objet de discussion entre anciens et nouveaux acteurs. C'est dans ce cadre que la participation « populaire » (ré)émerge comme problème, associé à la démocratisation du régime et à sa forme institutionnelle. Cette reformulation peut être analysée comme le résultat du cycle de mobilisation qui anime les années 1980. Mais elle repose également sur l'action des élites politiques jusqu'alors marginalisées, et plus précisément des élus du PMDB<sup>263</sup>, durant le processus de rédaction de la Constitution de 1988.

#### La participation « populaire » contre la transition pactée

Dans les années 1980, la transition démocratique se déroule de manière graduelle et pactée<sup>264</sup>. En 1985, Tancredo Neves est nommé Président de la République par les parlementaires. En 1987, une Assemblée constituante est convoquée et réunit les députés et sénateurs élus en 1986. Cette transition « par le haut » est contestée dès 1983 par les acteurs qui composent la mobilisation des « *diretas Já* ». Si ces manifestations peuvent d'abord être attribuées à la gauche du PMDB et à la CNBB<sup>265</sup>, elles regroupent par la suite un ensemble d'organisations du mouvement social (organisations syndicales, féministes, associations de quartier et groupes de lutte anti raciste) ainsi que certains partis nouvellement créés, à l'image du PT.

Ce cycle de mobilisation marque l'émergence d'acteurs associatifs et politiques revendiquant la tenue d'élections directes mais également l'instauration de mécanismes de « participation populaire ». Cette demande est plus explicitement exprimée lors des travaux de l'Assemblée constituante. A ses marges, des comités et mouvements « pro-

---

<sup>263</sup>. Le Parti du mouvement démocratique brésilien (PDMB) est issu du MDB, c'est-à-dire de l'opposition légale à la dictature.

<sup>264</sup>. Guillermo O'Donnell et Philip Schmitter, *Transitions from Authoritarian Rule. Tentative Conclusions about Uncertain Democracies*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 1986 ; Thomas E. Skidmore, *The Politics of Military Rule in Brazil, 1964-1985*, Oxford, Oxford University Press, Londres, 1988 ; Alfred Stepan, *Rethinking Military Politics. Brazil and the Southern Cone*, Princeton, Princeton University Press, 1988.

<sup>265</sup>. En 1983, le député du PMDB Dante de Oliveira, propose un amendement constitutionnel restaurant les élections présidentielles directes. Cette proposition reçoit le soutien actif du CNBB qui organise, conjointement avec le PMDB, des manifestations de rue en faveur de cette proposition. Ce mouvement s'étend par la suite à l'ensemble du Brésil.

participation populaire » se forment dans plusieurs Etats fédérés du pays<sup>266</sup> et à Brasilia. Leur composition varie amplement selon les Etats mais l'on compte, parmi les principales organisations participantes, des groupes liés à l'Eglise catholique et ayant adhéré à la théologie de la libération dans les années 1960 (la CNBB et la Commission brésilienne justice et paix), des organisations professionnelles (l'Ordre des Avocats Brésiliens, OAB), des syndicats (la Centrale Unique des Travailleurs, CUT) ainsi que des membres du PT.

Ces comités jouent un rôle majeur dans la rédaction d'« amendements populaires » envoyés à l'Assemblée constituante et qui seront, pour certains d'entre eux, intégrés à la Constitution de 1988<sup>267</sup>. Parmi les 122 amendements présentés, trois ont pour objet de créer des instruments de « participation populaire »<sup>268</sup>. L'amendement populaire n° 22, présenté par la Commission justice et paix de Rio notamment<sup>269</sup> et adopté par les Constituants, propose l'introduction du référendum, du plébiscite et de l'initiative législative populaire dans la Constitution, plaidant que « ce que l'on veut, c'est augmenter la participation directe de la société aux décisions d'intérêts collectifs, au contrôle des actions qui influent sur la vie sociale, sur le contrôle des dépenses publiques et sur ce qui est nécessaire pour garantir les normes constitutionnelles »<sup>270</sup>. L'amendement populaire n°56, présenté par des syndicats et une fédération d'association de quartier du Minas Gerais<sup>271</sup> mais rejeté par l'Assemblée constituante, propose quant à lui la création de « Conseils de participation populaire » à l'échelle municipale ou des quartiers pour que le « peuple [...] participe directement à la

---

<sup>266</sup>. C'est plus précisément le cas dans le Rio Grande do Sul, le Paraná, Rio de Janeiro, São Paulo et le Pernambouc. Maria Helena Versani, « A Republic in Constituent Assembly Process (1985-1988) », *Revista Brasileira de História*, vol. 30, n° 60, 210, p. 227-247.

<sup>267</sup>. Le règlement de l'Assemblée Constituante prévoyait la possibilité d'organiser des audiences publiques (Art. 14) ainsi que de recevoir des amendements populaires (Art. 24). Ces derniers devaient être signés par au moins 30 000 électeurs et être présentées par trois organisations. Câmara dos deputados, *Audiências públicas na Assembleia nacional constituinte : a sociedade na tribuna*, Brasilia, Biblioteca digital da Câmara dos deputados, 2009.

<sup>268</sup>. C'est ainsi qu'est désigné l'objet des amendements que nous présentons dans cette partie, dans les annales des amendements populaires. Assembleia Nacional Constituinte, *Emendas populares*, Brasilia, Centro gráfico do Senado, 1988.

<sup>269</sup>. Trois organisations étaient signataires: La commission Brésilienne justice et paix de Rio de Janeiro, l'Association brésilienne de la presse de Rio de Janeiro et l'Association brésilienne de soutien à la participation de populaire à la Constitution de São Paulo.

<sup>270</sup>. Assembleia Nacional Constituinte, *Emendas populares*, document cité, p. 21.

<sup>271</sup>. Les organisations présentant cet amendement sont les suivantes : Fédération des travailleurs de l'agriculture de l'Etat du Minas Gerais, Syndicats des travailleurs des entreprises de télécommunication de Minas Gerais et Unibairros de Juiz de fora.

définition des décisions sur les priorités locales et sur tout ce qui est d'intérêt populaire »<sup>272</sup>.

Ces quelques exemples indiquent que, durant la transition démocratique, une « nouvelle conception » de la participation du public apparaît au sein de l'espace social et politique. Elle est centrée sur la définition des arrangements institutionnels qui garantiraient une prise de décision « directe » par la population, via des instruments tels que les Conseils ou les référendums<sup>273</sup>. La participation est dorénavant envisagée à partir de la « décision », conception que l'on retrouve dans les approches scientifiques de la démocratie participative.

Toutefois, l'on peut s'interroger sur la « nouveauté » des acteurs qui véhiculent cette conception. Certes, les années 1980 sont marquées par une effervescence militante qui se traduit par la formation d'organisations associatives et syndicales revendiquant leur « autonomie » et une participation plus directe à la vie politique. Mais comme le souligne Camille Goirand, « l'autonomie des nouveaux mouvements sociaux, si elle a été réelle, a surtout constitué une situation temporaire, liée au contexte très spécifique et transitoire créé par le changement de régime »<sup>274</sup>. De plus, la phase transitionnelle constitue une structure d'opportunité politique pour un ensemble d'acteurs, certains étant « nouveaux » et d'autres, plus anciens mais marginalisés sous le régime militaire. Parmi ces derniers, l'on compte les élus du PMDB, pour lesquels le retour à la démocratie implique de redéfinir l'organisation de la fédération en privilégiant la décentralisation et la prise de décision au plus près des gouvernés.

---

<sup>272</sup>. Assembleia nacional constituinte, *Emendas populares*, document cité, p. 56.

<sup>273</sup>. La dimension institutionnelle de la démocratie participative brésilienne est soulignée, avec raison, par Yves Sintomer. Selon cet auteur, « la démocratie participative telle qu'elle est expérimentée à Porto Alegre acquiert cette fois une forme institutionnelle précise (celle du budget participatif pour l'essentiel). L'outil méthodologique, avec ses règles formalisées est à la fois à la source de la problématique et au cœur de la réflexion ». Toutefois, nous pensons que cette réflexion institutionnelle ne se restreint pas aux seuls budgets participatifs. Yves Sintomer, « Démocratie participative, démocratie délibérative : l'histoire contrastée de deux catégories émergentes », in Marie-Hélène Bacqué et Yves Sintomer (dir.), *La démocratie participative. Histoire et généalogie*, op. cit., p. 120.

<sup>274</sup>. Camille Goirand, « Penser les mouvements sociaux d'Amérique latine », art. cité, p. 460. Une même réserve est présente dans les travaux de Robert Gay. Voir Robert Gay, « Entre el clientelismo y el universalismo. Reflexiones sobre la política popular en el Brasil urbano », in Javier Auyero (dir.), *Favores por votos ? Estudios sobre el clientelismo político contemporáneo*, Buenos Aires, Losada, 1997, p. 67-92.

## Accomplir la décentralisation par la participation des sociétés civiles

Durant les travaux de l'Assemblée constituante, pour les acteurs politiques de droite et de gauche, la décentralisation est promise à la fois de démocratisation de la vie politique et de meilleure efficacité des politiques publiques<sup>275</sup>. En outre, elle est associée par les élus du PMDB, alors majoritaires au sein de l'Assemblée constituante<sup>276</sup>, à l'instauration de « gouvernements participatifs » supposés contrebalancer le centralisme autoritaire du régime militaire. Issu du MDB, le PMDB constitue alors une formation politique relativement hétérogène - ce qu'elle est restée jusqu'à aujourd'hui. Dans les années 1980, elle regroupe une vaste palette d'acteurs allant des communistes du PCB illégal à des acteurs du centre droit. En 1982, ce parti accroît son influence dans les états fédérés et remporte la majorité des sièges à l'Assemblée nationale.

En dépit de l'hétérogénéité du PMDB, ses élus à l'Assemblée constituante partagent un dénominateur commun, à savoir la défense d'une décentralisation participative. Par exemple, Franco Montoro, député fédéral du MDB de 1970 à 1978, gouverneur de São Paulo de 1982 à 1987 et l'un des fondateurs du PSDB<sup>277</sup> en 1988, prône lors d'une audience publique la création d'un régime « décentralisé et participatif ». Pour Montoro, la Constitution doit :

« assurer la participation de représentants de la société civile - entreprise, employés, usagers, consommateurs ou autres - dans des organes collégiaux au sein de l'administration. La participation de la communauté est intimement liée à l'idée de décentralisation. A chaque fois que je décentralise, je crée la possibilité que des secteurs - chaque fois plus amples - participent aux décisions ou aux activités de la société »<sup>278</sup>.

Député de l'Etat du Paraná de 1974 à 1978, Luiz Alberto de Oliveira Martins affirme quant à lui que : « pour rétablir une vraie démocratie représentative ou

---

<sup>275</sup>. Marta Arretche, « Mitos da descentralização. Mais democracia e eficiência nas políticas públicas? », *Revista brasileira de ciências sociais*, vol. 31, n°11, 1996, p. 44-66.

<sup>276</sup>. L'Assemblée constituante réunissait 559 membres dont 72 sénateurs et 487 députés. Parmi les députés, 302 élus étaient membres du PMDB, 133 du PFL, 38 du PDS (ces deux partis étant issus de l'ARENA) et 19 du PT. Celina Souza, « Federalismo e descentralização na Constituição de 1988 : processo decisório, conflitos e alianças », *Dados*, vol. 44, n°3, 2001, p. 513-560.

<sup>277</sup>. Parti de la social-démocratie brésilienne. Ce parti est fondé en 1988 par des dissidents du PMDB. Il comprend notamment le Président Fernando Henrique Cardoso, élu en 1994 et 1998 à la tête de l'exécutif fédéral.

<sup>278</sup>. Câmara dos deputados, *Audiências públicas na Assembléia nacional constituinte : a sociedade na tribuna*, op. cit., p. 208.

participative [...], il est nécessaire d'opérer une décentralisation du pouvoir dans ce pays. Car l'homme brésilien vit dans les municipalités et non dans l'Union »<sup>279</sup>.

Au-delà de l'association générale entre décentralisation et participation, les députés du PMDB et du PT défendent également la création de dispositifs locaux, à l'image des conseils communautaires proposés par l'amendement populaire n°56. Député du PMDB, Vilson Souza avance les arguments suivants :

« En raison de l'esprit démocratique qui anime cette assemblée, il est nécessaire d'établir des mécanismes modernes, pour que la démocratie ne soit pas uniquement représentée par des mécanismes formels de représentation, car la quantité de démocratie d'une société (sic) est déterminée par le volume des mécanismes que cette même société détient pour participer aux processus décisionnels »<sup>280</sup>.

On voit ainsi que durant l'Assemblée constituante, les élus du PMDB associent la démocratisation à la décentralisation de la prise de décision, laquelle doit passer par la réorganisation institutionnelle de la fédération mais également par la création d'instruments participatifs.

Au-delà des élus du PMDB, la décentralisation participative est également défendue par des représentants du patronat, dans une perspective il est vrai plus économique. Le président de la Confédération des associations commerciales du Brésil, Amaury Temporal, intervient de la manière suivante lors d'une audience publique :

« Si l'on demande aux Brésiliens, c'est-à-dire 99,9 % de la population, ce qu'est la démocratie, ils nous répondraient : des élections libres, l'alternance du pouvoir, une presse libre, des partis. Tout cela, comme nous le savons, est la liturgie de la démocratie ; c'est sans doute indispensable pour la démocratie mais ce n'est pas la démocratie. Ce qui nous a toujours manqué, au Brésil, en matière démocratique, c'est un mécanisme institutionnalisé qui puisse gérer les conflits de la société [...] Ce que nous devons changer pour implanter la démocratie au Brésil, c'est l'idée que la société confie le pouvoir à un groupe d'individus pour qu'ils suivent les objectifs désirés par la société. Aussi, la société doit se manifester, de manière ordonnée, pour dire ce qu'elle veut »<sup>281</sup>.

---

<sup>279</sup>. Câmara dos deputados, *Audiências públicas na Assembléia nacional constituinte : a sociedade na tribuna*, op. cit., p. 190.

<sup>280</sup>. Comissão de sistematização, *Diário da Assembléia nacional constituinte*, Suplemento C, 1988 p. 770. Consulté à l'adresse suivante : [<http://www.senado.gov.br/publicacoes/anais/constituante/sistema.pdf>] le 12 juillet 2010.

<sup>281</sup>. Câmara dos deputados, *Audiências públicas na Assembléia nacional constituinte : a sociedade na tribuna*, op. cit., p. 135-136.

Si l'intervention d'Amaury Temporal vise avant tout à défendre la liberté économique, elle s'appuie toutefois sur une critique de la représentation et une valorisation de mécanismes de concertation qui rejoignent les revendications du PMDB. Cette position préfigure, en outre, la perspective managériale de la participation qui guidera la réforme de l'Etat adoptée dans les années 1990<sup>282</sup>.

Mais la mise en lumière de ce cadre d'interprétation commun ne revient pas à conclure que les acteurs assignent aux dispositifs participatifs les mêmes objectifs. Simplement, dans les années 1980, une nouvelle conception de la participation du public s'impose avec pour finalité première la démocratisation par la création de mécanismes institutionnels permettant la prise de décision directe par des acteurs non étatiques. Elle se traduit dans la Constitution, par l'article 1, qui dispose que « tout le pouvoir émane du peuple, qui l'exerce par le biais de représentants ou directement » ainsi que par la décentralisation des politiques sociales, dont la mise en œuvre repose sur « la participation de la communauté »<sup>283</sup> ou de la « population »<sup>284</sup>.

La conception qui émerge dans les années 1980 se retrouve donc au cœur des définitions scientifiques de la démocratie participative au Brésil. Or, l'on peut se demander si, en épousant ce cadre d'interprétation, on ne court pas le risque de naturaliser un idéal type de la démocratie participative qui gomme le fait que ce dernier constitue, avant tout, une construction sociale qui s'inscrit dans une entreprise de légitimation de certains acteurs<sup>285</sup>. Ce que l'on peut appeler, avec Pierre Bourdieu, un « effet de théorie »<sup>286</sup>, peut être renforcé par l'attention accordée aux dispositifs jugés réellement « participatifs » ou « décisionnels », en particulier les budgets participatifs

---

<sup>282</sup>. La réforme de l'Etat est menée à son terme sous le gouvernement de Fernando Henrique Cardoso, avec les mesures adoptées par le Ministère de l'administration fédérale et de la réforme de l'Etat (MARE), dirigé par Luiz Carlos Bresser Pereira. Inspirée des préceptes du Nouveau management public, cette réforme institutionnalise le principe d'une administration de résultats. Elle conduit à une évolution des instruments d'action publique, au profit du contrat mais également de procédures dites « participatives ». Luiz Carlos Bresser-Pereira, « Bureaucratie publique et réforme managériale. La réforme administrative brésilienne de 1995 », *Revue internationale de politique comparée*, vol. 17, n°3, 2010, p. 143-155.

<sup>283</sup>. Art 198 de la Constitution de 1988, relatif à la décentralisation des services de santé.

<sup>284</sup>. Art. 204 de la Constitution de 1988, relatif à la décentralisation des services d'assistance sociale.

<sup>285</sup>. On peut ici faire un parallèle avec la notion de démocratie représentative. Voir Bernard Lacroix, « Existe-t-il une crise de la démocratie représentative aujourd'hui ? » in Dominique Rousseau (dir.), *La démocratie continue*. Paris, LGDJ, 1994, p. 39-60.

<sup>286</sup>. Pierre Bourdieu, *Ce que parler veut dire*, Paris, Fayard, 1982.

créés sous les gouvernements du PT ainsi que les dispositifs fondés sous l'influence « des mouvements sociaux »<sup>287</sup>.

Or, dans les années 1980, une grande partie des formations politiques se revendique de la participation du public et crée des dispositifs relativement variés à l'échelle municipale.

### ***La réactualisation des répertoires de la participation***

Le processus de redéfinition de la participation se répercute également sur la vie politique locale où se multiplient les dispositifs participatifs, au nom de la démocratisation du régime. Toutefois, ce renouvellement des conceptions de la participation ne s'accompagne pas nécessairement d'une rupture totale avec les pratiques de participation mises en œuvre sous l'égide du développement des communautés, dans la mesure où l'approche « communautaire » de la participation reste prégnante. Les dispositifs créés à Recife et à Londrina réactualisent, en outre, les trois répertoires de la participation qui ont émergé dans le cadre du développement des communautés.

### **L'héritage communautaire**

Le retour au pluralisme politique en 1979 puis le rétablissement des élections libres profitent dans un premier temps, au PMDB, reconduit à Londrina et qui conquiert la municipalité de Recife en 1985. Au début des années 1980, ce parti joue un rôle central dans la création de dispositifs territorialisés, dans les deux villes. En dépit de leur grande diversité, les expériences menées ont pour point commun d'être orientées vers les « communautés ».

A Londrina, la « démocratisation » par la participation est dès la fin des années 1970 au cœur des discours du gouvernement d'Antonio Belinati, maire du MDB. En 1979, un Conseil communautaire de la santé et du bien-être social est créé par les fonctionnaires municipaux de l'assistance, dans un contexte de mobilisation urbaine,

---

<sup>287</sup>. C'est le cas des Conseils locaux de santé, dont la création est généralement attribuée au « mouvement sanitaire » et qui ont donné lieu à une vaste littérature.



afin d'assurer « la démocratisation et la participation populaire »<sup>288</sup>. En 1985, un Conseil de la condition féminine est fondé par le maire Wilson Moreira, du MDB, afin de définir « les politiques pour les femmes ». Composé d'organisations féminines des quartiers populaires, il a pour objectif affiché de contribuer à la création de nouvelles organisations « communautaires » tout en offrant des services dans le domaine de la santé et de l'assistance sociale. Selon un rapport du secrétariat des femmes de Londrina :

« L'activité du Conseil dans les communautés, auprès des clubs des mères et des groupes de femmes, visait à encourager la création d'organisations de ce type. Sa propre création venait légitimer l'existence de ces organisations, en leur offrant un soutien social, politique et éthique. [...] En matière sociale, il offrait des services dans le domaine des soins de santé pour les femmes, par le biais de partenariats. Dans la pratique, ses activités ont fini par être centralisées sur la question de l'offre de soins »<sup>289</sup>.

Le double rôle joué par le Conseil, celui d'incitation à l'organisation collective au sein des « communautés » et celui de pourvoyeur de services, peut être comparé aux activités de développement communautaire menées dans les années 1970, dans les ensembles résidentiels par la COHAB. L'objectif n'est plus d'assurer l'efficacité des politiques publiques par la réunion des ressources publiques et privées, mais plutôt de reconnaître un acteur collectif, les femmes. Héritier des pratiques stabilisées durant la décennie précédente, ce Conseil est principalement orienté vers les « communautés », qu'il s'agit de mobiliser.

Le Conseil de la condition féminine est supprimé en 1992 lorsque le PT arrive au pouvoir. Le nouveau maire du PT, Eduardo Cheida, place la « participation populaire » au cœur de sa campagne et instaure en 1993 un budget participatif, tout en multipliant les conseils dans le domaine des politiques sociales. Le budget participatif de Londrina est peu connu et peu étudié, si bien qu'il nous est impossible de rendre compte de son déroulement<sup>290</sup>. On peut toutefois noter que « les communautés » et en leur sein, les

---

<sup>288</sup>. Secretaria de saúde e promoção social de Londrina, *Plano de ação da secretaria de saúde e promoção social*, Recife, 1977.

<sup>289</sup>. Centro de documentação e pesquisa sobre a mulher, *Mulheres de Londrina. Lutas sociais e políticas de 1970 a 2000*, Londrina, Prefeitura do Município de Londrina, 2000, p. 48. Cette publication est un rapport réalisé par des membres du secrétariat de politiques pour les femmes de Londrina en 1998.

<sup>290</sup>. Les quelques études réalisées à ce jour sur le budget participatif de Londrina, principalement des travaux de master, ne permettent pas de comprendre son fonctionnement.

associations de quartiers, constituent des acteurs centraux<sup>291</sup>. Suite à l'alternance de 1997, qui voit le retour d'Antonio Belinati, le budget participatif est renouvelé. En outre, d'autres sont créés, parmi lesquels les conférences des femmes.

Ce bref panorama des expériences menées à Londrina permet de mettre en évidence deux points. Le premier est que, dans les années 1980, la création de dispositifs participatifs n'est pas le propre d'un seul parti mais constitue une constante de l'action politique et publique à Londrina. Bien sûr, ces dispositifs ne garantissent pas tous et de la même manière une participation large ; ils ne visent pas nécessairement les mêmes objectifs. Il n'en reste pas moins que les alternances vont de pair, dans cette ville, avec la création de nouveaux instruments participatifs, à des fins de « démocratisation », d'« inclusion » de groupes minorisés, de « changement » dans la conduite des politiques locales etc. Au lendemain du régime militaire, gouverner démocratiquement le local suppose de faire participer les habitants. Le second point est qu'en dépit de la grande diversité des dispositifs instaurés (Conseil de la condition féminine, budget participatif), ces derniers restent tournés vers les quartiers populaires, appréhendés à partir du terme « communauté ». Comme durant les décennies précédentes, la participation se conjugue à la mobilisation des plus démunis. Ces deux constats valent également pour le cas de Recife.

Dans la capitale du Pernambouc, les élections de 1985 conduisent à la victoire du « Front populaire de Recife », représenté par le maire Jarbas Vasconcelos<sup>292</sup>. La « gestion démocratique » qu'il promeut impose de « gouverner avec les communautés, en profitant de leur expérience et en leur laissant choisir leurs priorités »<sup>293</sup>. Cela se traduit en 1987 par l'adoption d'un programme d'urbanisation des favelas, le PREZEIS<sup>294</sup> qui intègre les habitants, et plus précisément les associations de quartiers,

---

<sup>291</sup>. Natalina Ribeiro, *Limites e possibilidades de uma proposta de democratização das políticas públicas. Londrina-PR, 1993/1996*, Mémoire de M2 en Service Social, Université de Londrina, 1996.

<sup>292</sup>. Référence directe à l'expérience des années 1960, la coalition « Frente popular do Recife » est composée du PSB, d'une partie du PMDB, du PT, du PDT, du PCdoB, du PTB et du PRC. Jarbas Vasconcelos se présente sous la bannière du PSB, en 1985, en raison de l'investiture d'un autre candidat par le PMDB. Il rejoint toutefois ce parti durant son mandat.

<sup>293</sup>. Programme de gouvernement du Front de Recife, cité par Suely Leal, *Fetichismo da participação popular. Novas práticas de planejamento, gestão e governança democrática no Recife-Brasil*, Recife, Editora CEPE, 2003, p. 100-101.

<sup>294</sup> Plano de regularização das zonas especiais de interesse Social (Plan de régularisation des zones d'intérêt social).

dans l'élaboration des plans d'urbanisation<sup>295</sup>. Parallèlement, le programme « mairie dans les quartiers » (*Prefeitura nos bairros*) est instauré, sur la base de réunions mensuelles entre les représentants d'associations de quartiers et l'exécutif municipal pour la définition des actions à mener au sein des « arrondissements »<sup>296</sup> dans des domaines variés tels que le transport, la santé, l'éducation, l'urbanisme etc.

Alors que l'alternance de 1988 et l'arrivée au pouvoir d'un représentant du Parti du Front Libéral (PFL)<sup>297</sup> s'accompagnent d'une mise en sommeil des programmes précités, le retour en 1992 de Jarbas Vasconcelos à la tête d'une coalition de centre droit, marque un renouvellement de la thématique participative. Le programme « mairie dans les quartiers » est réactivé entre 1993 et 1995 avant d'être transformé en un budget participatif, à la fin de l'année 1995. Ce dernier est maintenu par le nouveau maire du PFL, Roberto Magalhães, élu en 1995<sup>298</sup>. Ainsi, lorsque le PT accède au pouvoir, en 2000, de nombreuses expériences participatives ont déjà été développées dans la ville.

Les cas de Recife et Londrina permettent de souligner qu'en 1980, et comme à l'échelle nationale, le cadre justificatif de la participation change. L'heure est dorénavant à l'instauration d'une « gestion démocratique », passant par l'intégration des « communautés » à l'élaboration de l'action publique pour « choisir les priorités », c'est-à-dire « décider » de la distribution des ressources publiques. Mais si la cession d'un pouvoir de décision aux citoyens devient l'une des justifications principales de la création d'instruments participatifs, rares sont les dispositifs qui l'assurent effectivement. En fait, si la décision constitue un horizon constamment invoqué, les pratiques de participation restent plurielles.

---

<sup>295</sup>. Antônio Sérgio Araújo Fernandes, *Gestão municipal e participação social no Brasil. A trajetória de Recife e Salvador (1986-2000)*, São Paulo, Annablume Editora/FAPESP, 2004, p. 120-121.

<sup>296</sup>. A Recife, la ville est divisée en six « Régions politico-administrative » (RPA). Ces RPA sont des divisions administratives. Nous traduisons ce terme par arrondissements. Pour une localisation des six RPA, voir l'annexe 5.

<sup>297</sup>. Créé en 1985, le PFL est issu de l'Arena et regroupe une partie des élus ayant soutenu ou participé à la dictature. Il se transforme en Parti démocrate (Dem) en 2007.

<sup>298</sup>. Souvent présenté comme peu influent, en raison de la « faible volonté » politique du gouvernement, ce budget participatif fait généralement l'objet d'une évaluation critique. Tarcisio da Silva, « Da participação que temos à que queremos: o processo do Orçamento Participativo na cidade de Recife », in Leonardo Avritzer et Zander Navarro (dir.), *A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo*, op. cit., p. 297-334.

## Les répertoires de la participation

Si les dispositifs créés à Recife et Londrina partagent quelques points communs, en particulier leur dimension communautaire, les expériences participatives n'en sont pas moins relativement diversifiées dans leur finalité et leur portée. Comme à partir des années 1950, plusieurs objectifs sous-tendent les dispositifs créés, ce que nous aborderons à partir de la notion de répertoire.

Le répertoire est une métaphore développée par Charles Tilly dans le domaine de la sociologie des mobilisations, pour désigner les moyens d'agir en commun auxquels les acteurs ont recours, lorsqu'ils entrent dans l'action collective<sup>299</sup>. La palette limitée d'actions à leur disposition ne constitue pas, pour cet auteur, un cadre qui dicterait la conduite des acteurs mais représenterait davantage des possibilités d'agir en commun, continuellement adaptées aux buts poursuivis. Par la suite, cette notion a été utilisée en sociologie de l'action publique, par des auteurs comme Gilles Pollet et Pascale Laborier<sup>300</sup>. Selon cette dernière, le répertoire désigne le « catalogue limité des modalités d'intervention qui peuvent paraître hétéroclites, mais qui rend l'action publique comparable au niveau local et national »<sup>301</sup>. Il constitue des possibilités d'action historiquement constituées ne renvoyant pas à des idées ou un assemblage d'idées : « le répertoire se compose plutôt d'opérations consistant à définir une action en se référant à des principes, à désigner le public destinataire, réel ou fictif, des mesures en accord avec ces principes, des objectifs en adéquation avec le type d'action engagé »<sup>302</sup>. Cette notion est donc mobilisée pour articuler une sociologie historique et

---

<sup>299</sup>. Selon Charles Tilly : « toute population a un répertoire limité d'actions collectives, c'est-à-dire de moyens d'agir en commun sur la base d'intérêts partagés. [...] Ces différents moyens d'action composent un répertoire, un peu au sens où on l'entend dans le théâtre et la musique, mais qui ressemble plutôt à celui de la *commedia dell'arte* ou du jazz qu'à celui d'un ensemble classique. On en connaît plus ou moins bien les règles, qu'on adapte au but poursuivi » ; Charles Tilly, *La France conteste de 1600 à nos jours*, Paris, Fayard, 1986, p. 541-542.

<sup>300</sup>. Bruno Dumons et Gilles Pollet, *L'Etat et les retraites. Genèse d'une politique*, Paris, Belin, 1994 ; Gilles Pollet, « Analyse des politiques publiques et perspectives théoriques. Essai de modélisation à travers l'exemple des politiques de retraite dans une perspective historique », in Alain Faure, Gilles Pollet et Philippe Warin (dir.), *La construction du sens dans les politiques publiques. Débats autour de la notion de référentiel*, Paris, L'Harmattan, 1995, p. 25-47.

<sup>301</sup>. Pascale Laborier, « Historicité et sociologie de l'action publique », in Pascale Laborier et Danny Trom (dir.), *Historicités de l'action publique*, Paris, PUF/CURAPP, 2003, p. 443. Voir également Pascale Laborier, *Culture et édification nationale en Allemagne. Genèses des politiques de la culture*, Thèse de Science politique, IEP de Paris, 1996, p. 61-72 ; « Conservation ou rénovation ? Transitions de la politique culturelle », *Politix*, vol. 9, n°33, 1996, p. 111-132.

<sup>302</sup>. Pascale Laborier s'inspire de la notion de répertoire telle que développée par Tilly mais également par Michel de Certeau, pour lequel un répertoire désigne « le lexique de nos pratiques » et « des manières de faire ». Pascale Laborier, « Historicité et sociologie de l'action publique », art. cité, p. 443.

une théorie de l'action, dans la mesure où le répertoire est à la fois habilitant et contraignant : il s'agit d'une possibilité d'agir constamment réajustée aux situations. Elle vise également à repenser le poids des idées dans l'analyse de l'action publique en les envisageant davantage comme des justifications ajustées aux pratiques.

Cette approche nous semble intéressante pour penser la manière dont les pratiques locales de participation héritent d'une histoire particulière, tout en étant constamment bricolées, en fonction des configurations locales et historiques. Plus précisément, il s'agit, à partir du concept de répertoire, de mettre en lumière le fait que la diversité des expériences de participation menées à partir des années 1980 actualise des pratiques consolidées sous l'égide du développement des communautés, tout en n'étant pas leur simple réplique. Les trois types de répertoires, consolidés dans les années 1950, sont ainsi renouvelés à partir des années 1980.

Le répertoire éducatif consiste à privilégier l'éducation des acteurs appelés à participer à la fabrique de l'action publique. Si, jusqu'à la fin des années 1970, cet objectif passait par l'introduction de nouvelles formes d'organisation ou de nouvelles techniques à des fins de modernisation économique ou sociale, il vise, à partir des années 1980, l'« apprentissage de la démocratie » par certaines catégories d'acteurs. Il est au cœur du Conseil de la condition féminine de Londrina, lors de sa création, qui incite les habitantes à s'organiser de manière collective.

Le répertoire gestionnaire est, quant à lui, orienté vers l'efficacité des politiques sociales. Il peut être justifié par une perspective développementaliste ou managériale. L'on retrouve ce répertoire dans le programme instauré, sous le gouvernement de Fernando Henrique Cardoso, « Communauté solidaire » et dont l'ambition est de lutter contre la pauvreté par « la participation de tout le monde »<sup>303</sup>.

Enfin, le répertoire de la politisation des inégalités sociales ambitionne de mettre en évidence les inégalités à des fins de réorientation des ressources publiques. Il fonde le programme PREZEIS à Recife ou le budget participatif de Porto Alegre. Il est également au cœur des conférences des femmes de Recife et Londrina.

---

<sup>303</sup>. Presidência da República, *Comunidade Solidária. Todos para Todos*, Brasília, 1996, p. 3. Sur le programme Communauté Solidaire, voir Carla Almeida, « O marco discursivo da 'Participação Solidária' e a nova agenda de formulação e implementação de ações sociais no Brasil », in Evelina Dagnino, Alberto Olvero et Aldo Panfichi (dir.), *A disputa pela construção democrática na América Latina*, op. cit., p. 95-135.

\*                      \*

\*

La participation dans le Brésil démocratique n'a pas pour unique point de départ un renouvellement de la culture civique. En abordant la participation comme une catégorie de l'action publique, une histoire différenciée a pu être retracée. En premier lieu, nous avons proposé une temporalisation distincte de la genèse de la démocratie participative. La participation émerge à la fin des années 1950, associée au développement des communautés, sous l'influence de l'Eglise catholique, des organisations internationales et des assistants sociaux. Elle est institutionnalisée sous le régime militaire comme instrument des politiques sociales, dans le but d'assurer l'efficacité de leur mise en œuvre. Elle contribue à la formation d'un milieu associatif dans les quartiers, qui prend part à l'exécution des politiques sociales.

Dans les années 1980, dans un contexte de refondation institutionnelle, la catégorie « participation » fait l'objet d'une redéfinition, sous l'influence des « nouveaux acteurs » mais également du PMDB. Elle est alors conçue comme un instrument de démocratisation du régime, qui participerait à la remise en cause d'un système politique centralisé et autoritaire. Ainsi, la période transitionnelle constitue bien une rupture, dans la mesure la participation devient un problème institutionnel alors qu'elle était jusqu'alors conçue comme un outil du développement économique et social.

La redéfinition de la notion de participation ne s'accompagne toutefois pas d'une rupture totale avec les pratiques antérieurement stabilisées. Car si les objectifs assignés à la participation sont différenciés, les « communautés », c'est-à-dire les quartiers populaires qui constituaient la cible des pratiques participatives menées sous l'égide du développement communautaire, restent le public privilégié des expériences développées au nom de la démocratisation du régime, en fonction d'objectifs variés. Cette continuité historique appelle à relativiser certaines des conclusions des études réalisées sur le budget participatif de Porto Alegre, qui consistent à mettre en évidence l'« innovation » que représenterait la participation des habitants des quartiers populaires aux dispositifs participatifs. Elle invite également à ne pas se centrer sur le seul « projet » du PT ou le design des dispositifs, pour comprendre la composition, largement populaire, des assemblées de la démocratie participative au Brésil.



### Chapitre 1.3 : Une conception ou un moyen d'action ? La création des conférences des femmes à Recife et Londrina

---

Le recours à la notion de répertoire a mis en évidence l'existence d'une continuité entre les expériences de participation menées à partir des années 1950 et les dispositifs créés durant la démocratisation du régime. Mais cette notion nous permet également de repenser la place attribuée aux « idées » dans l'analyse de la genèse des dispositifs participatifs. Certains analystes privilégient une approche cognitive pour expliquer leur création. Pour Evelina Dagnino, Alberto J. Olvera et Aldo Panfichi, les expériences de participation dépendent des « projets » portés par les acteurs, qui désignent « un ensemble de croyances, d'intérêts, de conceptions du monde, de représentation de ce que devrait être la vie en société, qui orientent l'action politique des différents sujets »<sup>304</sup>. Le projet démocratique-participatif aurait principalement été développé par « les mouvements sociaux, les syndicats, les intellectuels, les ONG et autres organisations de la société civile, ainsi que les partis politiques de gauche, en particulier le Parti des Travailleurs »<sup>305</sup>. Parmi les organisations du mouvement social, on compte les organisations féministes et féminines, qui auraient participé au « renouvellement culturel » des années 1980<sup>306</sup>. L'ensemble de ces acteurs partageraient donc une conception commune de la participation et, à travers elle, de la démocratisation du régime<sup>307</sup>.

Mais lorsque l'on étudie plus précisément le discours des organisations du mouvement social, et dans notre cas des organisations féministes, ainsi que les positions du PT à Recife et à Londrina depuis les années 1980, on constate que la participation ne constitue pas un « projet » défendu de manière constante par l'ensemble des acteurs,

---

<sup>304</sup>. Evelina Dagnino, Alberto J. Olvera et Aldo Panfichi, « Para uma outra leitura da disputa pela construção democrática na América Latina », in Evelina Dagnino, Alberto J. Olvera et Aldo Panfichi (dir.), *A disputa pela construção democrática na América Latina*, op. cit, p. 38.

<sup>305</sup>. *Ibid*, p. 49.

<sup>306</sup>. Evelina Dagnino, « Cultura, cidadania e democracia. A transformação dos discursos e práticas na esquerda latino-americana », art. cité, p. 80-83.

<sup>307</sup>. Cette idée est également reprise dans certains travaux français. Par exemple, Catherine Neveu souligne qu'au Brésil, « cette 'insertion institutionnelle' [des mouvements sociaux] se produit dans un contexte caractérisé par l'arrivée au pouvoir, tant fédéral que local, de partis ou groupements politiques issus des mouvements sociaux et partageant avec eux une même conception des enjeux et objectifs de la participation ». Catherine Neveu « Démocratie participative et mouvements sociaux : entre domestication et ensauvagement ? », *Participations*, vol. 1, n°1, 2011, p. 191.



mais un enjeu conflictuel d'abord rejeté par les organisations féministes avant d'être investi par chacun des acteurs dans des conditions particulières. En outre, la création des conférences à Recife et à Londrina ne découle pas nécessairement d'un accord sur le sens à conférer à la participation, mais repose plutôt sur une négociation conciliant des objectifs contradictoires.

Ce constat renvoie, plus généralement, aux limites de l'analyse cognitive des politiques publiques, mises en exergue par une série d'auteurs<sup>308</sup> : en isolant les conceptions des contextes au cours desquels elles sont mobilisées, cette approche érige les « idées » en des « matrices » qui façonnent les interprétations du monde des acteurs et qui guident leur action. Or, Fabien Desage et Jérôme Godard ont souligné combien cette approche repose sur un risque de « monocalisme rétrospectif », lorsqu'elle ne situe pas le rapport médiateur des idées avec l'action<sup>309</sup>. Elle suppose également que les acteurs doivent partager une conception commune pour agir de concert, ce qui n'est pas toujours le cas<sup>310</sup>. Ainsi, s'il ne s'agit pas de nier l'importance des « idées » dans l'analyse de la participation, on peut se demander si ces dernières peuvent être élevées au rang de grande variable explicative de la genèse des dispositifs participatifs.

L'étude de la position fluctuante des organisations féministes à Recife et du PT à Londrina face à la démocratie participative sera l'objet de la première section. Dans un second temps, nous verrons que si les promoteurs des conférences des femmes défendent la démocratie participative, en raison de leur socialisation politique et professionnelle, ils mobilisent également la participation comme un moyen d'action pour renforcer leur position au sein du gouvernement municipal. Les conceptions des acteurs ne peuvent être véritablement distinguées de leurs stratégies pour renforcer l'institution dont ils sont membres. Dans un troisième temps, nous nous intéresserons au « design » des conférences des femmes de Recife et Londrina pour montrer qu'il

---

<sup>308</sup>. Alain Faure, Gilles Pollet et Philippe Warin (dir), *La construction du sens dans les politiques publiques. Débats autour de la notion de référentiel*, op. cit. ; Fabien Desage et Jérôme Godard « Désenchantement idéologique et réenchantement mythique des politiques locales », *Revue française de science politique*, vol. 55, n°4, 2005, p. 633-661 ; Sylvie Aebischer, *Mettre l'élève et le management au centre du système. Sociologie d'un moment réformateur. Le ministère Jospin (1988-1989)*, Thèse de Science politique, IEP de Lyon, 2010.

<sup>309</sup>. Fabien Desage et Jérôme Godard, « Désenchantement idéologique et réenchantement mythique des politiques locales », art. cité, p. 643.

<sup>310</sup>. Gwenola Le Naour, *Drogues, sida et action publique. Une très discrète politique de réduction des risques*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, coll. « Res publica », 2010. Plus généralement, l'approche cognitive de l'action publique tend à mettre l'accent sur les convergences entre acteurs et moins sur leurs divergences, qui peuvent parfois être fortes. Voir sur ce point Jean-Pierre Gaudin, *L'action publique. Sociologie et politique*, Paris, Presses de Sciences po et Dalloz, 2004, p. 223.

correspond moins à l'expression d'un seul projet, qu'il ne révèle la réunion d'objectifs flous et de conceptions différenciées.

### **Section I) Un « projet » participatif sous conditions**

Dans les années 1980, des organisations féminines et féministes (ré)apparaissent à l'échelle locale et nationale. Quatre types d'acteurs peuvent être distingués : les organisations du « nouveau féminisme », les associations féminines de quartiers, les organisations réunies autour de la cause démocratique et des droits humains<sup>311</sup>, enfin les départements féminins des partis politiques. Ces diverses organisations participent plus généralement à la constitution d'un « espace de la cause des femmes ». Cette notion, développée par Laure Bereni désigne « l'ensemble des collectifs - et leur participantes - qui luttent au nom des femmes et pour les femmes, quels que soient les termes de la lutte et la sphère dans laquelle elle se déploie »<sup>312</sup>. Elle permet de penser l'hétérogénéité des acteurs associatifs et politiques se revendiquant de la cause des femmes, mais également les liens qui les unissent.

Au sein de cet espace, la participation des femmes à l'action publique, par l'instauration de dispositifs participatifs, n'est pas envisagée de la même façon selon les acteurs, les périodes et les configurations locales. Les organisations féministes et féminines la revendiquent d'autant plus que la configuration politique leur garantit de jouer un rôle de premier plan dans les dispositifs participatifs. Aussi, les conceptions qu'elles défendent doivent être étudiées à la lumière des liens qui les unissent avec les acteurs politiques et des positions qu'elles espèrent occuper au sein des dispositifs.

---

<sup>311</sup>. Bérengère Marques-Pereira et Florence Raes, « Trois décennies de mobilisations féminines et féministes en Amérique Latine », *Cahiers des Amériques Latines*, vol. 1, n°39, 2000, p. 17-36 ; Bérengère Marques-Pereira et David Garibay, *La politique en Amérique latine. Histoires, institutions et citoyennetés*, op. cit., p. 258-260.

<sup>312</sup>. Laure Bereni, *De la cause à la loi. Les mobilisations pour la parité politique en France (1992-2000)*, Thèse de Science Politique, Université Paris 1, 2007, p. 23 ; « Quand la mise à l'agenda ravive les mobilisations féministes. L'espace de la cause des femmes et la parité politique (1997-2000) », *Revue française de science politique*, vol. 59, n°2, 2009, p. 301-323.

## ***Les organisations féministes face à la démocratie participative à Recife***

A Recife, dans les années 1980, la question de la participation à la définition des politiques publiques constitue un thème qui divise les militantes féministes. La création, par les gouvernements du PMDB, de Conseils des droits des femmes à l'échelle locale et nationale est accueillie avec circonspection au sein des groupes « autonomes », relativement influents dans la capitale du Pernambouc. La participation ne constitue pas nécessairement une revendication des organisations féministes locales, qui n'intègrent pleinement ce thème qu'à partir des années 1990. L'analyse des causes de cette évolution sera l'objet de cette partie.

### L'autonomie du féminisme contre les dispositifs participatifs

Au Brésil, le « nouveau féminisme » apparaît avec la libéralisation du régime. Selon Céli Pinto, les organisations créées à partir de la fin des années 1970 se différencient du féminisme des décennies antérieures par leurs modes d'action collective, c'est-à-dire l'action contestataire, ainsi que par les problèmes qu'elles contribuent à politiser, tels que l'avortement ou la violence domestique<sup>313</sup>.

A Recife, plusieurs groupes essaient à la fin des années 1970, sous l'influence de féministes exilées durant le régime militaire, en France et aux Etats unis surtout, mais également de militantes d'opposition engagées dans les partis, légalisés ou non<sup>314</sup>. Créé en 1978, le groupe Ação Mulher se développe autour de groupes « de prise de conscience » avec l'objectif d'agir sur la subjectivité des femmes en politisant leur vécu de l'espace privé. Il donne naissance à l'une des principales ONG féministes locales, le SOS Corpo, fondé en 1981. Parallèlement, se forment des organisations composées de militantes issues des partis politiques, à l'image de l'Union des femmes, proche du Parti Communiste, pour laquelle l'émancipation féminine va de pair avec le changement des structures économiques<sup>315</sup>. Ces deux types d'organisations, les groupes d'auto-conscience et les associations liées aux partis politiques, se différencient par le rapport qu'elles entretiennent avec les formations partisans. Selon les premières, les

---

<sup>313</sup>. Céli Pinto, *Uma história do feminismo no Brasil*, São Paulo, Fundação Perseu Abramo, 2003 ; Cynthia Andersen Sarti, « O feminismo brasileiro desde os anos 1970 : revisitando uma trajetória », *Revista Estudos Feministas*, vol. 12, n°2, 2004, p. 35-50.

<sup>314</sup>. Suzana Marques Dantas de Oliveira, *O feminismo e suas diferenças: um estudo sobre o Fórum de Mulheres de Pernambuco*, Mémoire de master 2 en sociologie, UFPE, 2002, p. 39-40.

<sup>315</sup>. Notons que de nombreux cadres du Parti communiste rejoignent le MDB sous la dictature militaire.

organisations féministes doivent rester « autonomes » vis-à-vis des organisations traditionnelles d'intermédiation alors que pour les secondes, le multi positionnement constitue une stratégie politique. Cette divergence se double d'un rapport différencié au champ politique : pour les premières, les organisations féministes sont plus influentes lorsqu'elles agissent en dehors de l'Etat, par nature patriarcal, alors que les secondes envisagent le changement institutionnel comme une condition de l'émancipation féminine. D'où l'apparition d'un clivage entre les courants « autonomes » et « institutionnels », clivage qui est, en Amérique latine, davantage significatif que la distinction entre essentialistes et différentialistes en France.

Dès lors, dans les années 1980, les organisations et militantes féministes se positionnent de manière différenciée sur la question de la participation à l'action publique. En 1985, le gouvernement de José Sarney instaure un Conseil national des droits des femmes, lequel prévoit la désignation, par les organisations féministes, d'une représentante du Nordeste<sup>316</sup>, une perspective qui fait débat lors de la rencontre régionale féministe organisée à Recife en 1985. Trois positions s'affrontent : la première, défendue par les courants autonomes, consiste à rejeter le principe de participation au Conseil en raison des modes d'action privilégiés par les organisations féministes, à savoir la politisation individuelle ; la deuxième, adoptée par des militantes proches du PMDB, associe le Conseil à une « conquête » des organisations féministes qui justifie leur présence ; la troisième, portée par des acteurs « autonomes » et « institutionnels », ne rejette pas le principe du Conseil, mais plutôt le poids des partis politiques en son sein. Ces approches contradictoires sous-tendent la discussion :

L : Pourquoi devrions-nous laisser de côté nos peurs et entrer dans le Conseil ? S'il y a des féministes qui veulent y aller, d'accord. Mais les groupes, non. Ils doivent soutenir les personnes, mais il faut aussi reconnaître que certaines d'entre nous n'ont ni la volonté ni le désir de participer à la vie politique. On ne peut pas prendre le train en marche malgré elles. On ne peut pas dévaloriser celles qui ne veulent pas entrer dans cette histoire. Sinon, nous nions le mouvement féministe. Le mouvement a de l'influence sans être au pouvoir. [...]

C : Le mouvement féministe a proposé d'influencer la politique, c'est lui qui a créé le train en marche. Soit nous le dirigeons, soit d'autres le dirigeront. Nous ne devons pas perdre ce train en marche donc nous devons participer

---

<sup>316</sup>. L'article 6 de la loi du 29 août 1985 prévoit que le « Conseil délibératif sera composé de 17 titulaires et 3 suppléantes, choisies parmi les personnes qui ont contribué de manière significative à la défense des droits des femmes et qui seront désignés par le Président de la République, pour un mandat de 4 ans [...] Un tiers des membres du Conseil délibératif sera choisi parmi les personnes sélectionnées par le mouvement des femmes sur des listes de trois personnes ».

au Conseil. La discussion doit se faire d'organisations à organisations, avec d'autres groupes. Le Conseil n'est pas un cadeau, c'est une conquête du mouvement. S'il existe un Conseil à São Paulo, c'est parce que le mouvement féministe a lutté pour cela. C'était l'un de nos objectifs. Nous étions dans un ghetto et très satisfaites de cela. Maintenant, nous sommes plus proches du pouvoir. Nous le voulons ou non ? [...]

M: La question du Conseil est une question complexe. Aujourd'hui, les femmes du PMDB et du PCB organisent des débats pour en discuter mais cela n'aboutit à rien. Car le problème est que les personnes choisies [pour siéger au Conseil] n'ont aucun lien avec le mouvement des femmes »<sup>317</sup>.

Les mêmes divergences animent également l'espace de la cause des femmes à Recife, où en 1988, naît une fédération d'organisations, le Forum de femmes du Pernambouc (FMPE<sup>318</sup>), sous l'influence du SOS Corpo. Dans un premier temps, la nouvelle structure ne prend pas de position collective sur les dispositifs participatifs récemment créés, laissant à la libre appréciation des organisations et des militantes la composant le choix de participer ou non aux Conseils des droits des femmes instaurés dans les municipalités de Recife et les communes avoisinantes tels qu'Olinda ou le Cabo Santo Agostinho<sup>319</sup>. Cette neutralité se double, plus généralement, d'une moindre attention à la thématique de la participation à l'action publique, qui ne constitue pas un objectif premier de la fédération. Un compte rendu de réunion de janvier 1989 en témoigne :

« Compte rendu de la réunion Forum de femmes de Pernambouc du 5 janvier 1989.

Discussion sur les Conseils des droits de la femme :

Cette discussion a été proposée par Maria José du Conseil municipal d'Olinda et a été coordonnée par Maria Betânia, membre du Conseil national.

Le mouvement ne revendique plus aujourd'hui la création de nouveaux conseils. Plusieurs ont été créés dans les Etats et les municipalités et ont fait l'objet de critiques variées.

Les conseils du Cabo et d'Olinda connaissent de nombreux problèmes en cette période. Celui du Cabo a été transformé en organisation civile sans fin lucrative, celui d'Olinda est menacé par le changement de maire. De plus, le

---

<sup>317</sup>. *Moções do 6º encontro regional feminista*, Recife, 5 mai 1986, p. 10-11.

<sup>318</sup>. Forum de Mulheres de Pernambuco. Cette fédération est, lors de sa création, composée d'une quinzaine d'organisations, parmi lesquelles le SOS Corpo, le Centre des femmes do Cabo, l'Union des femmes de Recife et des associations féminines de quartier. FMPE, *Nomes e endereço das participantes da reunião do movimento de mulheres do Estado de Pernambuco*, Recife, 15 juin 1988.

<sup>319</sup>. En 1986, un Conseil municipal des droits de la femme est instauré par décret à Recife. Nous n'avons toutefois trouvé aucune archive de ce Conseil. Tout laisse à penser que sa durée de fonctionnement a été très courte, voire qu'il n'a jamais vu le jour. Il n'est jamais évoqué dans les comptes-rendus du FMPE, qui mentionnent pourtant d'autres Conseils municipaux, ni dans la littérature scientifique réalisée sur les Conseils municipaux des droits des femmes.

Conseil d'Olinda est resté concentré dans les mains d'une personne, Maria José, vu que les autres conseillères sont toujours absentes, y compris à cette réunion du Forum à laquelle elles ont été invitées »<sup>320</sup>.

On peut bien sûr considérer que cette posture critique à l'égard des conseils résulte du constat de leur inanité et qu'elle ne remet pas en question le fait que les organisations du mouvement social défendent alors un « projet démocratique-participatif » reposant sur une prise de décision plus effective. Cette interprétation sous-estime toutefois les résistances qui traversent alors le FMPE face à ce qui est perçu comme une institutionnalisation de la cause des femmes. Pour certains de ses membres, la politisation des rapports de genre doit principalement passer par la constitution d'organisations indépendantes des structures étatiques et des relations patriarcales qui les traversent. Le rejet des dispositifs participatifs est manifeste dans le discours de cette militante du Centre des femmes du Cabo, organisation membre du FMPE:

« La création du Conseil national des droits des femmes était un thème en discussion dans l'ensemble du Brésil. Mais au Cabo, à ce moment-là, il ne pouvait y avoir deux organisations qui défendaient les droits des femmes au même moment. [...] Le Conseil municipal des droits de la femme [du Cabo] n'était pas une nécessité parce qu'à ce moment-là, les femmes avaient à leur disposition une organisation qui discutait des questions des femmes, qui était le Centre des femmes du Cabo. Je crois que c'était quelque chose qui venait plus du gouvernement. Soit vous fondiez un conseil dans votre municipalité, votre Etat, soit vous passiez pour un gouvernement arriéré, parce que vous ne discutiez pas des questions des femmes. Mais au Cabo, il y avait déjà une organisation qui représentait, durant ce moment historique, la question des femmes, donc on ne voyait pas la nécessité de créer une institution ayant pour mission de discuter de la même chose »<sup>321</sup>.

Jusqu'à la fin des années 80, la mise en place dispositifs participatifs constitue davantage un problème qui divise les militantes féministe à Recife, que la satisfaction d'une revendication défendue par ces dernières.

---

<sup>320</sup>. FMPE, *Informe*, n°5, janvier 1989, p. 3-4.

<sup>321</sup>. « Relatório consolidado de entrevista com as mulheres do Centro das Mulheres do Cabo », Recife, 1992, p. 48 ; cité par Sonia Jay Wright, *Genêro e autonomia na construção do Centro das mulheres do Cabo- Pernambuco (1984-1989)*, Mémoire de Master 2 en science politique, UFPE, 2002, p. 98.

## L'émergence d'une demande de participation

En avril 1999, soit un an avant l'élection municipale de 2000, le FMPE organise un séminaire intitulé « mécanismes de participation et de contrôle social », au cours duquel les militantes s'accordent pour défendre la création d'un Conseil des droits des femmes à Recife<sup>322</sup>. Il s'agit là, de la part du FMPE, d'une évolution notable face à la question de la participation à l'action publique. Deux facteurs permettent d'en rendre compte, le premier relevant de la transformation des modes d'action collective des organisations féministes dans les années 1990 et le second, du changement de contexte politique, à la veille des années 2000.

En premier lieu, le clivage entre les courants « autonomes » et « institutionnels » s'atténue durant les années 1990, en raison d'une évolution des formes d'action collective au sein de l'espace de la cause des femmes. L'action contestataire connaît un reflux, un phénomène observable pour l'ensemble des mouvements sociaux<sup>323</sup>. De nombreuses organisations féministes se transforment en ONG et se concentrent sur la mise en œuvre de programmes publics financés par les pouvoirs publics ou les organisations internationales<sup>324</sup>. Ce processus d'ONGisation est souvent associé à une professionnalisation des militantes féministes<sup>325</sup> et à une internationalisation des alliances conclues par les organisations<sup>326</sup>. Ces mutations s'observent à l'échelle du FMPE. Alors qu'en 1988, la fédération comprend deux ONG parmi ses quinze membres, on en dénombre dix sur les trente et une organisations la composant en 1997<sup>327</sup>. Ces ONG développent une expertise et une offre de service sur des thèmes précis : santé et éducation populaire pour le SOS corpo, lutte contre la violence domestique pour le Centre des femmes du Cabo etc., avec le concours de financements internationaux.

---

<sup>322</sup>. FMPE, *Relatório do seminário 'mecanismo de participação e controle social'*, le 4 avril 1999.

<sup>323</sup>. Pedro Jacobi, *Movimentos sociais e políticas públicas*, São Paulo, Cortez, 1989 ; Maria da Glória Gohn, *Teorias dos Movimentos Sociais: Paradigmas Clássicos e Contemporâneos*, São Paulo, Edições Loyola, 2006 (5ème édition).

<sup>324</sup>. Sonia Alvarez, *Advocating Feminism: the Latin-American Feminist NGO "boom"*, Santa Cruz, University of California, 1998.

<sup>325</sup>. Miriam Grossi, « Féministas históricas e novas feministas no Brasil », *Sociedade e Estado*, vol. 12, n°2, 1997, p. 285-307 ; Céli Pinto, *Uma história do feminismo no Brasil*, op. cit., p. 96-97 ; Bérengère Marques Pereira et Florence Raes, « Trois décennies de mobilisation féminines et féministes en Amérique Latine », art. cité.

<sup>326</sup>. Bérengère Marques-Pereira et Florence Raes, « Women's Movements in Brazil : from the local to the international », in Michel Duquette, Maurilio de Lima Galdino, Chairman Lévy, Bérengère Marques-Pereira, Florence Raes (dir.), *From Social Movements to the New Radicalism in Brazil*, Toronto, University of Toronto Press, 2005, p. 66-96.

<sup>327</sup>. FMPE, *O que as mulheres de Pernambuco querem como políticas públicas de 1997 ao ano 2000*, Recife, 1997.

Pour certains analystes, le reflux de l'action contestataire dans le Brésil des années 1990 révèle moins un déclin de l'action collective qu'un changement de ses modalités, les organisations du mouvement social s'engageant plus amplement dans les dispositifs de concertation instaurés à l'échelle nationale et locale<sup>328</sup>. C'est le cas d'une partie des militantes du FMPE qui investissent les conseils de gestion instaurés dans les secteurs de politiques sociales, en particulier dans le domaine de la santé, afin de porter la question des « droits reproductifs » qui comprend notamment le thème de l'avortement. La fondation du Système unique de santé (SUS) par la constitution de 1988 est suivie de l'instauration d'un Conseil national de santé en 1990 et, en 1993, d'un Conseil municipal à Recife<sup>329</sup>, où l'on retrouve des représentantes du SOS Corpo et du FMPE<sup>330</sup>. Cet engagement dans les conseils locaux et nationaux influe sur la manière dont la question de la participation des féministes à l'action publique est envisagée au sein du FMPE. A la fin des années 1990, la fédération en appelle à une plus grande effectivité des dispositifs de « contrôle social », une formulation utilisée dans le domaine de la santé pour désigner les mécanismes de concertation avec les organisations du mouvement social<sup>331</sup>. Le document intitulé « ce que les femmes du Pernambouc veulent comme politiques publiques de 1997 à 2000 » indique ainsi:

« Il est nécessaire que les pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire s'engagent et agissent en accord avec le processus de municipalisation, en rompant avec les biais clientélares et l'excès de bureaucratie. Il est aussi important que les instances de contrôle social soient efficaces, légitimes et effectivement reconnues par les pouvoirs publics »<sup>332</sup>.

Dans les années 1990, l'« autonomie » des organisations féministes reste une revendication majeure du FMPE, mais elle n'est plus considérée comme incompatible avec un investissement dans les dispositifs de concertation. Reste que cette mutation des

<sup>328</sup>. Kathryn Hochstetler, « Democratizing Pressures from Below ? Social Movements in the New Brazilian Democracy », in Peter R. Kingstone and Timothy J. Power (dir.), *Democratic Brazil: Actors, Institutions, and Processes*. Pittsburgh, University of Pittsburgh Press, 2000, p. 167-182.

<sup>329</sup>. Art. 4§9 de la loi du 18 juin 1993, instaurant les conférences et le Conseil de santé.

<sup>330</sup>. La résolution n°39 du 4 février 1993 du Conseil National de Santé instaure une commission relative à la santé des femmes comprenant le SOS Corpo.

<sup>331</sup>. Selon le Ministère de la Santé, le contrôle social désigne le processus par lequel les « secteurs organisés de la société participent à la formulation [des politiques publiques] – plans, programmes et projets- à l'accompagnement de leur exécution jusqu'à la définition de l'allocation de ressources pour que ces derniers répondent aux intérêts de la collectivité » ; Ministério da Saúde, *Guia de Referências para o Controle Social (Manual de Conselheiros)*, Brasília, Coordenação de Informação, Educação e Comunicação/Núcleo de Estudos em Saúde Pública, 1994. Sur la notion de contrôle sociale, voir José Ivo dos Santos Pedrosa, « A construção do significado de controle social com conselheiros de saúde no Estado do Piauí », Brasil. *Cadernos de Saúde Pública*, 1997, vol. 13, n°4, p. 741-748.

<sup>332</sup>. FMPE, *O que as mulheres de Pernambuco querem como políticas públicas de 1997 ao ano 2000*, document cité, p. 4.



formes de l'action collective ne saurait à elle seule expliquer la prise de position du FMPE en faveur de la création des conférences des femmes. Si les membres du FMPE participent, dans les années 1990, à divers conseils de gestion, ce n'est que peu de temps avant l'élection de 2000 qu'elles réclament la création d'un dispositif en direction femmes.

L'expression d'une demande de participation « genrée » peut être rapportée, en second lieu, aux liens établis entre le FMPE et certains acteurs politiques et partisans. Au début des années 1990, le secrétariat des femmes du PT de l'Etat du Pernambouc investit le FMPE et contribue à l'établissement de liens entre le parti et les militantes de la fédération<sup>333</sup>. Si le FMPE ne constitue pas une organisation satellite du PT, plusieurs de ses militantes et ONG composent néanmoins les « réseaux » du PT<sup>334</sup>. A la veille des années 2000, la prise de position du FMPE en faveur de l'instauration des conférences des femmes se double d'un engagement de ses membres dans la campagne de la coalition *petista*<sup>335</sup>, et plus précisément, au sein du comité féminin de campagne, baptisé la « commission des femmes ». Au lendemain de l'élection du maire João Paulo, ce comité rédige le document suivant :

« Après une campagne victorieuse, marquée par la contribution de la commission des femmes et alors que de nombreux secteurs de la société se mobilisent pour collaborer avec le nouveau gouvernement démocratique et populaire, la commission des femmes, qui regroupe des représentantes du FMPE et des femmes qui représentent les partis du Front de gauche, présente sa contribution à l'élaboration et à la mise en œuvre des politiques du genre à Recife. [...] La subversion de la logique discriminatoire et la création de mécanismes d'intervention et de participation des femmes aux politiques publiques constituent l'innovation d'un gouvernement municipal démocratique et populaire. [...] Il est important de souligner qu'une grande partie de ces propositions se fondent sur les documents produits par le comité féminin de campagne, ainsi que sur les propositions que le FMPE a définies durant ses 12 ans d'existence »<sup>336</sup>.

L'évolution du positionnement du FMPE ne peut donc être dissociée de son contexte d'énonciation, c'est-à-dire d'une période électorale au cours de laquelle

---

<sup>333</sup>. Le FMPE n'a pas de direction mais une « équipe de coordination ». En 1997, celle-ci est composée de militantes *petistas*, à l'image d'Andréa Butto, qui est nommée, en 2001, Coordinatrice de la femme à Recife et de Suely de Oliveira, nommée au secrétariat national des femmes, créé par le gouvernement Lula, en 2002.

<sup>334</sup>. Frederic Sawicki, *Les réseaux du Parti socialiste*, op. cit.

<sup>335</sup>. Relatif au PT.

<sup>336</sup>. FMPE, *Políticas de gênero na prefeitura municipal do Recife. Propostas da comissão de mulheres*, Recife, 22 novembre 2000, p. 1-2.

plusieurs de ses membres s'engagent aux côtés du PT et revendiquent, en raison de cet engagement, un droit à définir les orientations des politiques municipales du genre. La création de mécanismes participatifs est d'autant plus valorisée par le FMPE, au lendemain de la victoire du PT, que l'élection est synonyme de l'arrivée au pouvoir d'acteurs politiques avec lesquels la fédération entretient des liens étroits, ce qui lui assure une présence au sein des dispositifs municipaux

### ***Les femmes du PT contre la participation***

Le cas de Londrina atteste du caractère variable du recours au « projet démocratique-participatif », par les femmes du PT, qui défendent plutôt la création d'administrations en charge des politiques du genre, au sein des institutions représentatives. Aussi, lorsqu'une demande de participation est formulée par les organisations féminines de quartiers, elle n'est pas relayée par le gouvernement du PT.

### **Le rejet des conseils de gestion à Londrina**

A Londrina, le PT accède au pouvoir en 1993, avec l'élection à la mairie d'Eduardo Cheida, qui place la « participation populaire » au cœur de son mandat. D'où l'élaboration d'un budget participatif et du programme Londrina Linda, tous deux orientés vers l'urbanisation des quartiers populaires. Dans le même temps, Eduardo Cheida met un terme au Conseil de la condition féminine créé en 1985, suivant en cela la position adoptée par le PT à l'échelle nationale. Dans les années 1990, le secrétariat national des femmes du PT<sup>337</sup> s'est, en effet, opposé aux conseils de gestion instaurés par le PMDB, jugés peu influents et trop dépendants des partis au pouvoir. Il défend l'institutionnalisation des politiques du genre par la création d'administrations de mission au sein des gouvernements municipaux. Pour les militantes *petistas*, l'instauration d'une administration consacrée aux politiques du genre est la condition pour garantir l'effectivité de l'action publique en la matière. Leur attention se porte donc principalement sur les institutions représentatives chargées de refléter

---

<sup>337</sup>. Le secrétariat national des femmes du PT est créé en 1989. Voir Marie-Hélène Sa Vilas Boas, « L'institutionnalisation partisane : une étude du *Setorial* femmes du PT », *Cahiers des Amériques Latines*, vol. 1-2, n°48-49, 2006, p. 187-202.

l'engagement du PT en faveur des femmes. Un bulletin du secrétariat national des femmes du PT indique ainsi :

« L'élaboration et l'implantation de politiques publiques pour les femmes a, sans aucun doute, constitué une innovation de certaines municipalités *petistas*. Nous avons dépassé les expériences des conseils de la condition féminine, créés par les gouvernements du PMDB, en implantant des Coordinations de la femme ou des organismes similaires, avec une dotation budgétaire propre et avec un pouvoir d'exécution, qui mettent en œuvre des politiques, principalement dans le domaine de la santé, de l'éducation et de la violence. Une expérience innovante a été la Coordination spéciale de la femme créée à São Paulo en 1989, durant le premier gouvernement du PT »<sup>338</sup>.

Cette ligne est suivie à l'échelle locale par les gouvernements *petistas*. Dans son étude sur la relation entre les partis politiques et les politiques du genre, Fiona Mac Caulay souligne que « dans plusieurs des villes où le PT est arrivé au pouvoir, il a soit ignoré soit démantelé le *conselho* [des droits des femmes] qui était souvent identifié au parti ou à la personne auparavant en exercice. Les femmes du parti ont, plutôt, exercé un lobby pour la création d'espaces *dans* le gouvernement, pour assurer l'intersectorialité du genre »<sup>339</sup>. C'est le cas à Londrina, où le Conseil de la condition féminine est supprimé et remplacé par une administration de mission, la Coordination de la femme.

L'extinction de ce Conseil et la création d'autres dispositifs participatifs tels que le budget participatif, apparaît également comme une conséquence de la structuration du parti. A Londrina comme dans d'autres villes, le PT se forme principalement autour des organisations syndicales et des communautés ecclésiales de base<sup>340</sup>. Selon Janaina Hilario, le PT, lors sa constitution, « dispute, avec le MDB, l'hégémonie au sein des mouvements sociaux », organisé autour des questions d'urbanisation des favelas. Il s'implique dans les luttes urbaines, afin de gagner l'appui des organisations d'habitants mobilisées au début des années 1980<sup>341</sup>.

Mais à la différence de ce que l'on observe dans d'autres villes, telles que Recife ou São Paulo, le PT n'est que peu investi par des militantes féministes et féminines. Les organisations féministes créées durant la transition démocratique, à l'image du Front

---

<sup>338</sup>. Boletim da secretaria nacional de mulheres do PT, *PT Informa*, juillet 1998, p. 2.

<sup>339</sup>. Fiona Mac Caulay, *Gender politics in Brazil and Chile. The Role of Parties in National and Local Policymaking*, New York, Palgrave Macmillan, 2006, p. 80.

<sup>340</sup>. Janaina Carla S. Vargas Hilário, « A experiência do Partido dos Trabalhadores em Londrina a partir da cultura política », *Revista de História Regional*, vol. 15, n°1, 2010, p. 258-302.

<sup>341</sup>. *Ibid.*, p. 283.

démocratique de la femme *londrinense*, se rapprochent d'abord du PCB et du PMDB<sup>342</sup>. C'est pourquoi à Londrina le PT ne comprend pas, jusqu'en 2000, de secrétariat local de femmes. Il en a résulté une moindre articulation avec les organisations féminines locales. Lorsque le PT prend le pouvoir à Londrina, il instaure des dispositifs qui réunissent principalement ses réseaux militants. Le budget participatif et le programme Londrina Linda, en portant sur les questions d'urbanisation de la ville, rejoignent les préoccupations des organisations de quartiers nées des luttes urbaines des années 1980.

### Une demande de participation non relayée

La suppression en 1993 du Conseil de la condition féminine est remise en cause par le public qui prenait part à cette institution, c'est-à-dire les organisations féminines de quartier. Présidente du Conseil de 1988 à 1992, Raquel Basseto fonde alors le « Conseil communautaire de la condition féminine ». Cette association se donne pour mission de poursuivre les activités du dispositif supprimé, c'est-à-dire d'offrir un accès aux services de santé. Elle organise en outre, un « Forum municipal des organisations des femmes de Londrina », en 1995, durant lequel est adoptée une motion relative à la (re)création d'un Conseil municipal des droits de la femme<sup>343</sup>.

Cette proposition ne rencontre toutefois qu'un écho limité au sein de l'administration en charge des politiques du genre, la Coordination de la femme. Cette nouvelle institution est alors essentiellement composée de sa coordinatrice, Elza Correia, puis, à partir de 1995, de deux fonctionnaires territoriaux. Pour cette raison, durant ses premières années d'existence, la Coordination a un fonctionnement relativement centralisé et personnalisé autour de la figure de sa coordinatrice<sup>344</sup>. La trajectoire d'Elza Correia permet de comprendre la faible répercussion des demandes des organisations communautaires en matière de participation à l'action publique. Enseignante d'histoire dans le secondaire, Elza Correia s'est engagée dans les organisations étudiantes dans les années 1970, lorsqu'elle préparait sa licence à Londrina, qu'elle a obtenu en 1978. En 1979, elle contribue à fonder le Front

---

<sup>342</sup>. Les fondatrices du Front démocratique de la femme Londrinense étaient membres du PCB. Elles se rapprochent du PMDB car cette formation abritait, à la fin des années 1970, les cadres partisans du PCB.

<sup>343</sup>. Centro de documentação e pesquisa sobre a mulher, *Mulheres de Londrina. Lutas sociais e políticas de 1970 a 2000*, Londrina, Prefeitura do Município de Londrina, 2000, p. 49.

<sup>344</sup>. IBAM, « Londrina. A Coordenadoria especial da mulher e a administração municipal », in IBAM, *Democratização dos poderes municipais e a questão de gênero. Relatório final*, Rio de Janeiro, IBAM/Fundação Ford, 1997, p. 37.

démocratique des femmes de Londrina, une organisation rapidement dissoute en 1983. Elle s'engage également au PCB, dont elle reste membre jusqu'à la fusion de ce parti dans le PPS<sup>345</sup>. En 1993, elle est appelée à diriger la Coordination de la femme lorsque Eduardo Cheida est élu, du fait de son action militante en faveur des femmes. De par sa formation universitaire et son appartenance professionnelle, Elza Correia est amenée, durant son mandat de coordinatrice, à privilégier des réseaux scientifiques féministes largement extérieurs à Londrina, comme elle nous l'a indiqué :

« Elza : Quand Cheida m'a nommée, [...] j'ai commencé à discuter avec des universitaires, à chercher des thèses sur la question [...] J'ai réuni plusieurs personnes, comme Heleith Safiotti [une sociologue spécialiste du genre], Marta Suplicy [à l'époque psychologue et membre du PT], Rosisca de Oliveira [juriste et sociologue]. J'ai demandé à des personnes qui avaient de l'importance sur la scène nationale de m'aider, de venir à Londrina pour discuter de la question des femmes. Des personnes importantes sont venues et elles nous ont donné leur soutien, ce qui nous a permis d'avoir de la crédibilité dans notre action<sup>346</sup> ».

La mobilisation de ces réseaux scientifiques et féministes nationaux contribuent à l'importation, au sein de la Coordination de la femme de Londrina, des débats qui traversent alors le champ universitaire sur les limites de l'institutionnalisation de la cause des femmes<sup>347</sup>. Lorsque les organisations féminines de quartiers réunies dans le Forum municipal des organisations de femmes de Londrina proposent de refonder un conseil, leur demande est interprétée à l'aune de cette même grille de lecture, ce que souligne Silvana, alors assistante d'Elza Correia :

« Silvana : Lorsque qu'Elza Correia était à la tête de la Coordination, il y a eu un débat au sujet du conseil. La question était : faut-il créer un conseil ou favoriser une fédération d'organisations de femmes sans lien avec le pouvoir exécutif ? C'était le problème classique du mouvement des femmes, à savoir quel type de relation créer avec l'Etat. Fallait-il créer un conseil incluant une représentation étatique ou faire une institution avec le mouvement seulement, c'est-à-dire une fédération qui préserve l'autonomie

---

<sup>345</sup>. Le Parti populaire socialiste est fondé en 1992, suite à une dissidence de membres du PCB.

<sup>346</sup>. Entretien réalisé avec Elza Correia, le 19 mai 2007, au Conseil du développement régional.

<sup>347</sup>. Au début des années 1990, plusieurs publications soulignent les limites de l'institutionnalisation de la cause des femmes, cette dernière étant perçue comme l'une des causes de l'affaiblissement de l'action contestataire des organisations féministes. Parmi les plus connues, on peut citer : Sonia Alvarez, *Engendering Democracy in Brazil: Women's Movements in Transition Politics*, Princeton, Princeton University Press, 1990 ; Maria Aparecida Schumacher et Elisabeth Vargas, « Lugar no governo : alibi ou conquista ? », *Revista estudos feministas*, n°2, 1993, p. 348-364 ; Leila de Andrade Linhares Barsted, « Em busca do tempo perdido. Mulheres et políticas públicas no Brasil, 1983-1993 », *Revista estudos feministas*, ano 2, numéro spécial, 1993, p. 38-54.

du mouvement ? Nous n'avons finalement pas trouvé d'issue à ce dilemme et n'avons pas créé de conseil »<sup>348</sup>.

Sous le mandat du PT, la demande de participation formulée par les organisations féminines de quartier n'a pas été relayée par la Coordination de la femme. Les logiques de fonctionnement de cette administration, fortement marquée par la trajectoire de sa dirigeante, ainsi que la position du PT sur cette question expliquent ce blocage. Ce n'est qu'avec l'alternance et sous le gouvernement d'Antonio Belinati que cette revendication est mise à l'ordre du jour de l'agenda local.

La participation n'est ainsi pas défendue de manière stable et constante par les « nouveaux acteurs ». S'il ne s'agit pas de rejeter toute pertinence à une analyse cognitive de la création des dispositifs participatifs, il convient de situer les « idées » ou les « valeurs » défendues par les acteurs en les replaçant dans leur contexte politique d'énonciation et en précisant la position que les personnes ou groupes se revendiquant de la démocratie participative occupent, dans un espace et à un moment donnés.

## **Section II) Entre socialisation et stratégie politiques**

Le poids des conceptions défendues par les « nouveaux » acteurs associatifs et politiques peut, en second lieu, être interrogé par l'analyse de la trajectoire des promoteurs des dispositifs. A Recife, les conférences sont créées à la suite d'un renouvellement du personnel politique qui a mené des militantes partisans, multi-positionnées dans les organisations féministes, à la tête de la nouvelle administration en charge du genre, i.e. la Coordination de la femme. Mais tel n'est pas le cas à Londrina, où ce dispositif est instauré par des acteurs ayant une trajectoire essentiellement administrative et universitaire. L'on peut donc se demander pourquoi des personnes n'ayant pas la même trajectoire instaurent un dispositif analogue. Si les expériences militantes et professionnelles des promotrices des dispositifs ont contribué à la formation d'une disposition favorable à la démocratie participative, les acteurs qui instaurent les conférences des femmes partagent également une même expérience de marginalisation relative au sein du gouvernement municipal. La création de dispositifs

---

<sup>348</sup>. Entretien réalisé avec Silvana, le 3 mai 2007, à son domicile.

participatifs s'inscrit dans une stratégie d'intégration et de reconnaissance de leur mission au sein des gouvernements municipaux.

### ***Une socialisation militante et professionnelle***

Les travaux réalisés sur les dispositifs instaurés par les gouvernements du PT mettent en relation leur création avec la conception de la participation défendue par ce parti. Selon cette perspective, certaines organisations partisans constituent des espaces de socialisation politique déterminant l'adhésion des acteurs à la démocratie participative comme valeur ou projet. Dans notre cas d'étude, si la socialisation politique des promotrices des conférences constitue indéniablement un facteur d'explication, elle ne découle pas uniquement d'un engagement partisan ou mouvementiste mais aussi d'une insertion professionnelle dans le champ universitaire après les années 1980, lorsque la cause démocratique devient une préoccupation des intellectuels.

### **Des militantes au pouvoir à Recife**

A Recife, la victoire de la coalition du « Front de Recife » s'accompagne d'un renouvellement du personnel politique et de l'arrivée au pouvoir de personnes ayant une trajectoire militante. C'est le cas des membres de l'administration en charge du genre nouvellement créée, la Coordination de la femme, qui fait partie intégrante du cabinet du maire. Cette structure est dirigée par une représentante de la tendance d'inspiration trotskyste du PT, la « Démocratie Socialiste » (DS). Elle est composée de six personnalités, nommées par le maire, qui représentent les divers partis de la coalition partisane : on compte trois militantes du PT, une représentante du PCdoB, un cadre du PSB et une féministe indépendante du FMPE. Nous allons brièvement présenter la trajectoire de celles qui, au nombre de trois, étaient multipositionnées dans un parti et le FMPE jusqu'à leur entrée dans la Coordination.

## Présentation de la trajectoire de trois membres de la Coordination de la femme de Recife

La coordinatrice de la femme Andréa a 43 ans lorsque nous la rencontrons, en 2006.

Au début des années 1980, elle s'est investie, durant ses études universitaires en anthropologie, dans les manifestations en faveur des élections directes. Durant cette période, elle est entrée en contact avec le PT et les organisations féministes locales. Elle rejoint le FMPE, qu'elle contribue à fonder et dont elle assure la coordination durant la seconde moitié des années 1990. Elle réalise, en outre, des recherches pour le SOS Corpo sur la question du genre dans les milieux ruraux et participe aux activités de recherche du laboratoire FAGES de l'UFPE<sup>349</sup>. A la fin des années 1990, après avoir obtenu un DEA, elle est recrutée comme professeure assistante à l'université fédérale rurale du Pernambouc.

Parallèlement, elle occupe des postes de direction au sein du PT : en 1993, elle est élue à la direction nationale du PT pour un mandat de deux ans ; à Recife, elle coordonne le secrétariat des femmes et rejoint la tendance DS, qu'elle représente au sein de la direction *estadual*<sup>350</sup> dans les années 1990.

En 2000, elle participe à la fondation de la Marche mondiale des femmes dans le Pernambouc avant d'être nommée à la tête de la Coordination de la femme de Recife.

Josineide a 42 ans en 2006 ; elle est membre du PT depuis les années 1990. Elle ne rejoint aucune tendance partisane, mais s'investit dans le secrétariat local des femmes de ce parti. En 1990, après avoir obtenu une maîtrise en sciences sociales, elle intègre le Gestos, une ONG proposant des services aux porteurs de maladies sexuellement transmissibles. Elle milite par ailleurs dans le FMPE, représentant le Gestos en son sein. Elle reprend un troisième cycle universitaire en sociologie et participe aux activités du laboratoire FAGES, puis obtient un poste d'enseignante dans une université privée. En 2001, elle est nommée responsable de la « participation » au sein de la Coordination de la femme.

Shirley, 44 ans, est titulaire d'une maîtrise en science sociales. Dans les années 1980, elle a rejoint le PCdoB, dont elle est membre jusqu'en 2008. Au début des années 1990, elle est employée par une ONG, proposant un suivi pour les adolescentes en rupture familiale, à Olinda, municipalité voisine de Recife. Elle s'investit par ailleurs dans l'Union brésilienne des femmes (UBM), organisation féministe proche du PCdoB et membre du FMPE. En 2001, Shirley est nommée responsable de l'axe « genre et éducation » au sein de la Coordination de la femme.

---

<sup>349</sup>. Laboratoire « Família, gênero e sexualidade » de l'Université fédérale du Pernambouc.

<sup>350</sup>. Relatif à l'Etat fédéré.



Le multi-positionnement des membres de la Coordination influe sur la manière dont elles investissent cette institution, puisqu'elles importent leurs pratiques militantes pour définir ses principales orientations, privilégiant une élaboration concertée de leur programme de gouvernement avec les organisations du mouvement social, comme l'indique Andréa et Josineide:

« Andréa : Après la victoire [du maire] João Paulo, nous avons réalisé un forum de discussion, avec le FMPE, avec des personnes des partis aussi. Pour définir ce que l'on voulait comme politiques du genre dans la municipalité. Pour définir ce qui était prioritaire. Je crois que ça a été un moment important, ça l'est jusqu'à aujourd'hui, pour établir les bases de ce que nous allions faire »<sup>351</sup>.

La concertation avec la « société civile » est d'autant plus valorisée que le PT de Recife embrasse la thématique participative à partir de la campagne électorale de 2000. Camille Goirand indique que du fait de l'instauration de dispositifs municipaux par des gouvernements de droite dans la ville, les références à la participation sont restées allusives au sein du PT à Recife jusqu'à la fin des années 1990. Ce n'est qu'à la veille de l'alternance qu'il formule des propositions plus précises en matière de participation du public, en se référant notamment aux budgets participatifs créés dans d'autres municipalités du pays<sup>352</sup>. Pour Camille Goirand, l'adhésion du PT à la démocratie participative est allée de pair avec son « institutionnalisation et l'inscription de ses cadres dans le champ politique »<sup>353</sup>.

L'adhésion tardive du PT de Recife à la thématique participative est explicite dans le discours de Josineide. Tout en se référant au « projet démocratique » de cette formation, elle souligne que le thème de la participation n'était que peu formalisé jusqu'à la victoire de 2000 :

« Josineide : Avant de conquérir le gouvernement, on ne savait pas encore ce que l'on allait créer [comme dispositif]. Tout a été défini progressivement, après l'élection. Mais bon, il était clair qu'on venait d'un parti pour lequel la démocratie doit être définie par la majorité, de manière participative. Avec la population et le mouvement des femmes<sup>354</sup> ».

---

<sup>351</sup>. Entretien réalisé avec Andréa, le 31 janvier 2007, au Ministère du développement agraire (Brasilia).

<sup>352</sup>. Camille Goirand, *Militer au Parti des travailleurs : itinéraires à Recife*, op. cit., p. 175-178.

<sup>353</sup>. *Ibid*, p. 177.

<sup>354</sup>. Premier entretien réalisé avec Josineide, le 28 mars 2006, dans les locaux de la Coordination de la femme.

Le choix d'une action concertée se double d'une sélection des interlocuteurs légitimes de l'institution nouvellement créée, choisis dans les organisations au sein desquelles ou avec lesquelles les membres de la Coordination militaient jusqu'alors. Le FMPE et la CUT, syndicat proche du Parti des travailleurs, sont appelés à définir les contours des conférences des femmes, lors de la création de la Coordination.

Cette démarche s'accompagne, en outre, d'une importation des enjeux propres à l'espace de la cause des femmes au sein de la Coordination de la femme. Plus précisément, la division entre un « féminisme populaire » et un féminisme plus « libéral » structure les discussions au sein de cette institution. Ces deux courants se sont constitués, en 2000, à la suite de la fondation de la Marche mondiale des femmes (MMM) et de l'Association des femmes brésiliennes (AMB<sup>355</sup>). La première de ces organisations se concentre sur la défense des femmes de milieux populaires et se démarque de la seconde, qu'elle juge davantage centrée sur un rôle d'expertise et de prestation de services. Andrea, qui est l'une des fondatrices de la Marche mondiale des femmes à Recife, inscrit donc la création des conférences dans ce clivage :

« Andréa : En 2000, il y a la création de l'Association des femmes brésiliennes (AMB), avec des ONG surtout. Dans le même temps, la Marche mondiale des femmes est créée. Elle se constitue comme une organisation qui veut s'engager auprès des milieux populaires et sur le thème de la lutte contre la pauvreté, ce qui je pense, n'est pas un axe clairement exprimé par l'AMB. On retrouve ce clivage au sein du PT, car la DS a beaucoup investi dans la Marche Mondiale des femmes alors que le camp majoritaire est plus proche de l'AMB. [...]. Ces différences se sont répercutées dans le travail de la Coordination. Notamment lors de la création des conférences. Car l'AMB ne croit pas à la démocratie participative, elle est très critique »<sup>356</sup>.

Si l'on s'en tient au seul cas de Recife, on pourrait donc conclure que la trajectoire militante des membres de la Coordination est à l'origine d'une adhésion au projet démocratique-participatif, dont l'expression serait l'instauration des conférences des femmes. Les militantes multipositionnées de la coalition au pouvoir font partie d'organisations qui défendent la démocratie participative au début des années 2000. Mais la comparaison avec le cas de Londrina montre que des acteurs ayant une trajectoire militante différente peuvent se revendiquer de ce même projet.

---

<sup>355</sup>. Articulação das mulheres brasileiras.

<sup>356</sup>. Entretien réalisé avec Andréa, le 31 janvier 2007, au Ministère du développement agricole (Brasília).

Les promotrices des conférences à Recife et Londrina partagent une même trajectoire universitaire en sciences sociales qui détermine elle aussi leur conception de la démocratie participative.

### Des universitaires à Londrina

A Londrina, les conférences des femmes sont créées sous le gouvernement d'Antonio Belinati, qui réalise, à partir de 1998, son troisième mandat de maire. Alors que sous la dictature militaire, il a été élu sous la bannière du PMDB, il rejoint le PDT<sup>357</sup> au lendemain de la transition démocratique puis adhère au PFL<sup>358</sup> durant son troisième mandat. Il a ainsi traversé l'échiquier politique, quittant un parti de gauche pour rejoindre une formation de droite. Cette migration n'a toutefois que peu modifié le discours de cet homme politique qui se présente comme un candidat au service du peuple et indépendant des partis politiques. Suite à la révélation d'un scandale de corruption, il démissionne de la mairie en 2000.

L'alternance ne s'accompagne pas d'un changement substantiel du personnel de l'administration en charge du genre, qui est transformée, en 1999, en un Secrétariat des femmes. A l'exception de sa dirigeante, les deux fonctionnaires de carrière qui composent cette administration restent en poste. Les membres du Secrétariat des femmes ont un profil plus universitaire que militant. C'est le cas de la secrétaire des femmes nommée en 1998, Dora Barnabé, enseignante de sociologie à l'Université Estadual de Londrina, mais également de l'un des principaux cadres du Secrétariat des femmes, Silvana, qui entame un troisième cycle en sociologie à la fin des années 1990 et débute, en 2000, un doctorat.

#### Présentation de la trajectoire de trois membres du Secrétariat des femmes de Londrina

Nommée en 1998, la secrétaire Dora Barnabé a 58 ans en 2007. Titulaire d'une maîtrise en sciences sociales obtenue à São Paulo, en 1974, elle s'installe à Londrina l'année suivante, où elle devient enseignante en sociologie à l'université *estadual*. En 1979, elle participe à la création du Front démocratique de la femme *londrinense*, dont elle est présidente de 1981 jusqu'à son extinction en 1983. En 1994, elle est nommée directrice de la Maison de la Culture de l'Université *estadual*<sup>359</sup>

<sup>357</sup>. Parti démocratique travailliste.

<sup>358</sup>. Parti du front libéral.

<sup>359</sup>. Relatif à l'Etat fédéré.

de Londrina fonction qu'elle occupe jusqu'à l'arrivée au pouvoir d'Antonio Belinati. En 1998, elle devient secrétaire des femmes.

Silvana a 31 ans en 2007.

Après avoir passé un concours de la fonction publique territoriale, Silvana devient en 1994 assistante du budget au sein de la Coordination de la femme. Elle se maintient à ce poste jusqu'en 2000 et réalise de 1998 à 2000, en parallèle un master en sociologie sur le thème des politiques publiques du genre. Elle demande ensuite un détachement afin de poursuivre en doctorat et est recrutée à l'Université *estadual* de Londrina.

Elaine a 30 ans en 2007.

Titulaire d'une maîtrise de sociologie, elle passe un concours puis entre, en 1994, dans la Coordination de la femme en 1994 où elle est responsable de la planification jusqu'en 2001. Elle rejoint alors le Secrétariat de santé.

Si l'on s'en tient à la seule trajectoire militante des acteurs, les profils des membres des administrations en charge du genre de Recife et Londrina sont relativement distincts. Mais ce constat peut être relativisé si l'on prend en compte leur trajectoire professionnelle. A Recife et Londrina, les dirigeantes des administrations en charge du genre, c'est-à-dire Andrea et Dora, ainsi que certains de leurs membres à l'image de Josineide et Silvana, poursuivent un parcours ou une carrière universitaire en sciences sociales. Andrea, Josineide et Silvana intègrent le monde universitaire à partir de la moitié des années 1990, alors que la « démocratisation » de la vie politique brésilienne par la réactivation des sociétés civiles constitue un cadre d'interprétation relativement prégnant dans les sciences sociales. On peut faire l'hypothèse que la socialisation universitaire, qui découle de la poursuite d'une carrière d'enseignant ou d'une reprise d'étude durant leur mandat administratif a consolidé, parmi les membres des administrations en charge des politiques du genre, des dispositions favorables à la mise en œuvre d'une fabrique participative de l'action publique. Cette trajectoire peut également avoir induit l'importation du « rapport singulier que les chercheurs entretiennent avec le monde des idées »<sup>360</sup>. Par exemple, Silvana nous indique que la création des conférences découle « d'une conception qui vient de loin... d'une conception du féminisme qui vise à créer un dialogue avec les femmes des communautés, pour diffuser des idées », une position qui découle moins d'une

---

<sup>360</sup>. Fabien Desage et Jérôme Godard « Désenchantement idéologique et réenchantement mythique des politiques locales », art. cité, p. 642.

trajectoire militante que des recherches qu'elle a pu réaliser sur les féminismes et leur rapport avec l'« Etat »<sup>361</sup>.

### ***La participation comme ressource d'intégration***

Au-delà de leur trajectoire professionnelle, les promotrices des conférences des femmes ont pour second point commun d'être membres d'une administration dont la légitimité au sein du gouvernement municipal est remise en cause. La fragilité de leur ancrage institutionnel les conduit à rechercher des soutiens au sein de l'espace institutionnel mais également de l'espace social, afin de consolider une institution faible. Pour les administrations en charge du genre, la participation représente une ressource d'intégration.

### **L'inscription dans l'alternance à Recife**

Lors de sa fondation, la Coordination de la femme de Recife est une administration qui dispose de moyens matériels et humains limités. Son utilité fait, en outre, débat au sein du gouvernement municipal. Cette légitimité relative, qui peut être considérée comme le propre des nouvelles structures administratives<sup>362</sup>, est perçue par les membres de la Coordination comme l'expression d'une remise en cause plus générale de leur mission. Selon Andréa :

« Andréa : Il y a eu un débat, dès la création de la Coordination, sur cette structure. Certains disaient qu'il ne fallait pas qu'elle soit intégrée au cabinet du maire, d'autres voulaient qu'elle soit intégrée à un Secrétariat de la citoyenneté. On a dû combattre cette vision, vaincre les résistances que recouvraient les discours sur la taille de cette institution, car en réalité, c'était la preuve d'un désaccord sur ce que l'on devait créer, sur l'importance que l'on voulait donner aux politiques du genre. Donc dès la création de la Coordination, nous sentions une menace qui pesait sur nous, constamment »<sup>363</sup>.

---

<sup>361</sup>. Silvana est l'auteure de plusieurs articles sur ce sujet.

<sup>362</sup>. Dans son étude sur les administrations créées sous l'influence des « nouveaux mouvements sociaux », en France Calliope Spanou souligne que « tout changement affectant le contenu des attributions ainsi que les rapports entre administrations [...] dérange les équilibres établis : comme tel, le changement suscite des réactions généralement hostiles à son égard », Calliope Spanou, *Fonctionnaires et militants. L'administration et les nouveaux mouvements sociaux*, Paris, l'Harmattan, 1991, p. 133.

<sup>363</sup>. Entretien réalisé avec Andréa, le 31 janvier 2007, au Ministère du Développement Agricole (Brasilia).

La fragilité institutionnelle de la Coordination de la femme impose à ses membres de donner la preuve de l'intérêt de leur mission au sein du gouvernement municipal. Shirley nous indique qu'il leur fallait, au départ, « se légitimer, à la fois au sein du gouvernement et à l'extérieur »<sup>364</sup>. C'est en investissant le discours de l'exécutif sur lui-même que les membres de la Coordination négocient leur appartenance au gouvernement « démocratique et populaire » nouvellement élu.

Le candidat João Paulo Lima e Silva, se présente à l'élection en mobilisant les principaux slogans à l'aide desquels le PT se réclame d'un « mode de gouvernement *petista* », évoquant « l'inversion des priorités »<sup>365</sup> et « l'instauration d'un gouvernement radicalement démocratique »<sup>366</sup> qui passerait par la redéfinition des institutions participatives. La Coordination présente et justifie en interne la création de conférences en recourant à ces deux thèmes. S'il s'agit d'inclure les femmes, ce sont avant tout les femmes des milieux populaires qui doivent être privilégiées par le dispositif participatif. La mise en avant de ce public peut être reliée à la trajectoire de la coordinatrice de la femme, mais elle constitue également une ressource argumentative permettant à la Coordination d'être reconnue par les autres acteurs du gouvernement qui privilégient une lecture plus « classiste » de l'action politique. Pour Andréa, c'est en rappelant l'engagement de la Coordination en faveur des « milieux populaires » que cette administration reçoit le soutien du Secrétariat du budget participatif :

« Andréa : Quand la Coordination a été créée, on nous disait 'prenez votre temps, tout est très nouveau'. Mais pour nous, ce n'était pas un argument et on a répondu qu'on voulait mobiliser les femmes pour discuter des politiques pour les femmes. A l'époque on a reçu le soutien de João da Costa, qui était secrétaire du budget participatif. Il m'a dit avoir été convaincu lorsqu'on lui a dit qu'on voulait rendre le féminisme populaire... pour que cette question ne soit pas l'exclusivité des classes moyennes et des personnes qui étudient la question... pour qu'on l'intègre dans le quotidien des femmes. Comment faire cela ? A partir des politiques publiques »<sup>367</sup>.

C'est également en soulignant la rupture que constituerait le design des conférences avec les expériences antérieures de participation, que la Coordination revendique son

---

<sup>364</sup>. Entretien réalisé avec Shirley, le 11 juillet 2006, à la Maison de la Culture de Recife.

<sup>365</sup>. PT, *Resolução Política. Eleição municipal do Recife 2000*, cité par Camille Goirand, *Militer au Parti des travailleurs. Itinéraires à Recife*, op. cit., p. 177.

<sup>366</sup>. Expression utilisée par le maire João Paulo Lima e Silva, « Derrotamos FHC, não Jarbas », *Jornal do comercio online*, le 30 octobre 2000.

<sup>367</sup>. Entretien réalisé avec Andréa, le 31 janvier 2007, au Ministère du développement agraire (Brasília).

inscription dans la « démocratisation radicale » promue par le PT, comme l'observe Karla, ancienne Coordinatrice de l'administration en charge des politiques du genre :

« Karla : Quand João Paulo a été élu, il a instauré un gouvernement démocratique et populaire qui passe par le Budget participatif. Donc qu'a-t-on fait ? On a investi ce qui était stratégique pour le gouvernement afin d'introduire du genre [...]. On a créé un autre espace de dialogue avec la conférence des femmes [...]. On a pris le parti de ne pas faire de conférence avec les organisations seulement, comme c'est souvent le cas. Quelle a été l'innovation ? Que les femmes de la ville puissent participer sans nécessairement être liées à une organisation. Donc le Conseil est une émanation de la conférence et cela, c'était une grande nouveauté.»<sup>368</sup>.

Ces deux extraits montrent que les objectifs d'inclusion des plus démunis et d'innovation institutionnelle constituent à la fois des « valeurs » à partir desquelles les conférences sont conçues et une ressource argumentative qui permet aux membres de la Coordination d'être reconnus au sein du gouvernement municipal. C'est en revendiquant leur contribution à la « fabrique de l'alternance »<sup>369</sup>, que ces dernières négocient leur intégration au sein du gouvernement municipal, au lendemain de la victoire du PT.

#### La continuité d'une administration à Londrina

La mobilisation de la participation comme ressource visant à consolider une institution faible s'observe également à Londrina. Toutefois, à la différence de Recife où leur création s'inscrit dans une recherche de reconnaissance dans le gouvernement municipal, les conférences visent davantage à créer un milieu de soutien au sein de l'espace social, pour justifier l'existence de l'administration en charge des politiques du genre.

A la veille de sa prise de fonction à la tête de l'exécutif de Londrina, en 1998, Antonio Belinati avait élaboré un projet, prévoyant l'extinction de la Coordination de la femme. L'opposition des membres de l'administration concernée et de certains élus de l'assemblée a empêché qu'il soit adopté. La Coordination de la femme est même transformée en un Secrétariat des femmes, nouvelle structure administrative disposant

---

<sup>368</sup>. Entretien réalisé avec Karla, le 8 juin 2006, dans les locaux du Secrétariat des droits de l'homme.

<sup>369</sup> Alice Mazeaud, *La fabrique de l'alternance. La démocratie participative dans la recomposition du territoire régional, (Poitou-Charentes 2004-2010)*, Thèse de science politique, Université de la Rochelle, 2010.

d'une autonomie d'action et de compétences d'exécution des politiques publiques. Mais en dépit de cette « promotion administrative », la tentative de remise en cause de la Coordination a été interprétée, par ses membres, comme l'illustration de la fragilité structurelle de cette administration. C'est donc afin d'assurer la continuité du Secrétariat des femmes que de nouvelles structures, les conférences et le Conseil des femmes, sont soumises à l'Assemblée législative. Ce dispositif devait permettre la constitution d'un milieu de soutien qui défendrait l'existence de l'administration en charge du genre. Elaine souligne ainsi:

« Elaine: La création des conférences a avant tout été une action des pouvoirs publics [...]. Notre idée était de créer un espace d'articulation davantage formalisé avec la société civile. Parce que nous avions déjà un travail avec les groupes, avec le mouvement populaire, les communautés. L'idée était donc d'élargir cette participation, de l'étendre aux universités, aux groupes.... L'idée était de créer un instrument... un espace, qui puisse également servir... comment dire, qui puisse donner un soutien au travail que nous faisons dans le Secrétariat des femmes, parce que le Secrétariat des femmes pouvait prendre fin tout moment. Le Conseil aussi, mais c'est plus difficile. Pourquoi mettre fin à un conseil ? N'est-ce pas ? Ce serait très impopulaire. Donc ce que je pense c'est qu'à ce moment... J'ai pris part au processus... et ce que j'ai ressenti c'est que c'était nous qui parlions, nous les professionnels travaillant dans le Secrétariat et qui œuvrions à son renforcement. Donc, le Conseil et les conférences, c'était une façon d'avoir un mécanisme pour défendre ce que l'on avait conquis »<sup>370</sup>.

Les conférences sont, dans un premier temps, principalement instaurées en fonction d'objectifs internes à l'administration municipale, puisqu'il s'agit, par la participation, de garantir la continuité du Secrétariat des femmes. Cette perspective stratégique se double de l'ambition de politisation des milieux populaires, analysée par Silvana:

« Silvana : La création des conférences vient de loin... d'une conception du féminisme qui vise à créer un dialogue avec les femmes des communautés, pour diffuser des idées, mais principalement... disons également, pour avoir un soutien pour garantir la continuité de l'institution. Car dès la création de la Coordination, nous avons conscience de la fragilité de la relation que nous avons avec le maire, l'Assemblée législative. On avait conscience d'être constamment... sur le fil du rasoir. Donc en se rapprochant des femmes des communautés, on voulait aussi avoir du soutien pour défendre l'institution. Donc c'est ça... ce sont ces deux points : diffuser des idées féministes et consolider le secrétariat en période de crise »<sup>371</sup>.

---

<sup>370</sup>. Entretien réalisé avec Elaine le 18 juin 2007, à son domicile.

<sup>371</sup>. Entretien réalisé avec Silvana, le 3 mai 2007, à son domicile.



Comme à Recife, la participation est une réponse à ce qui est perçu comme une fragilité administrative. Au-delà des dispositions des promotrices des conférences, des conditions contextuelles contribuent également à la mobilisation de cet instrument. Ce constat rejoint d'ailleurs certaines des observations faites à propos du budget participatif de Porto Alegre, observations qui sont parfois éludées dans les travaux à portée théorique, sur la genèse des dispositifs participatifs brésiliens. Dans cette ville, la mise en minorité du PT au sein de l'assemblée législative le mène à mobiliser la « société civile » pour renforcer le pouvoir de l'exécutif<sup>372</sup>. La participation représente ici aussi un moyen d'action visant à « démontrer sa force »<sup>373</sup>.

### **Section III) Le design des conférences : une négociation entre des objectifs pluriels**

Une troisième limite de l'approche cognitive de la genèse des dispositifs participatifs réside dans la cohérence qu'elle attribue aux conceptions supposées guider leur instauration. Dans cette perspective, le design des dispositifs serait la traduction d'un projet clairement défini. Or, comme pour les politiques publiques, on peut s'interroger sur l'homogénéité des objectifs présidant à leur création. La critique adressée par Patrick Hassenteufel à l'approche séquentielle des politiques publiques peut être étendue à l'analyse de la genèse des dispositifs participatifs. Selon cette approche, il existerait un « tireur » clairement identifiable, poursuivant des objectifs distinctement définis<sup>374</sup>. Or, cette conception tend à simplifier la fabrique d'une action publique qui résulte souvent d'objectifs flous et d'une pluralité d'acteurs. De la même façon, les dispositifs participatifs ne servent pas forcément la réalisation de visées clairement identifiables. L'analyse de la définition du design des conférences de Recife et Londrina nous permettra d'illustrer ce point.

---

<sup>372</sup>. Rebecca Abers, *Inventing Local Democracy...op. cit.*, p. 95-97.

<sup>373</sup>. Paula Cossart, « S'assembler pour délibérer ou démontrer sa force ? (1868-1939) », in Yves Sintomer et Marie-Hélène Bacqué (dir.), *La démocratie participative. Histoire et généalogie*, op. cit., p. 137-154.

<sup>374</sup>. Patrick Hassenteufel, *Sociologie politique : l'action publique*, Paris, Éditions Armand Colin, 2008, p. 36-37.

### ***La reconnaissance des savoirs citoyens et de l'expertise militante à Recife***

A Recife, le design des conférences des femmes assure une participation à la fois individuelle et organisationnelle. Cette hybridation résulte de la combinaison entre des conceptions différentes de la participation. Alors que pour le gouvernement, les conférences doivent garantir un engagement individualisé des habitantes, pour assurer leur inclusion, les organisations féministes défendent une participation organisationnelle, afin de garantir une délibération « qualifiée ». Ces divergences, que synthétise un dispositif hybride, montrent une nouvelle fois que les projets défendus par les nouveaux acteurs associatifs et politiques ne se recoupent pas complètement.

La participation telle qu'elle est envisagée par la Coordination, s'inscrit dans une histoire de la démocratie participative, dont se réclame la coalition du Front de Recife élue en 2001. Les conférences peuvent être analysées comme la réappropriation du répertoire de la politisation des inégalités sociales, consolidé dès les années 1950 dans cette ville. En premier lieu, le nom de la coalition élue en 2001 est une référence aux expériences locales de participation menées sous les mandats de Pelopidas Silveira et Miguel Arraes<sup>375</sup>. La mémoire d'un gouvernement au service des plus pauvres et œuvrant à leur politisation constitue une référence commune des membres de la coalition, qui guide l'action du gouvernement du PT à Recife. Outre cet héritage local, les expériences de gouvernement *petistas* les plus connues sont également source d'inspiration. C'est par référence à un mode de gouvernement propre à ce parti, symbolisé par Porto Alegre notamment, que le design institutionnel est défini par les membres de la Coordination de la femme :

« Notre proposition est fondée sur une adaptation des expériences de gouvernement des Etats du Rio Grande do Sul, du Mato Grosso do Sul et de la municipalité de São Paulo mais également sur les documents édités par le secrétariat national des femmes du PT et les secrétariats des femmes du PT du Pernambouc, de São Paulo et du Rio Grande do Sul »<sup>376</sup>.

---

<sup>375</sup>. Cette continuité peut être illustrée par le discours d'Eduardo Campos, du PSB, parti membre de la coalition du Front de Recife. Selon ce dernier, « seule la capacité du Front à interpréter les rêves et les slogans qui touchent le peuple ont permis au Front de construire les victoires de Pelópidas, Miguel Arraes, João Paulo, João da Costa et les nôtres ». *Folha de Pernambuco*, « Vou ajudar a unir a Frente como puder », le 1er janvier 2010, consulté en ligne à l'adresse [http://www.folhadepernambuco.com.br/blogdafolha/?p=4152.], le 10 janvier 2011.

<sup>376</sup>. *Políticas de gênero na prefeitura municipal do Recife. Propostas da comissão de mulheres*, Recife, 22 novembre 2000, p. 3.

Les conférences des femmes reproduisent le modèle décentralisé des budgets participatifs. Le premier cycle de « pré-conférences » dans les quartiers est ouvert à l'ensemble des habitantes, que ces dernières soient ou non militantes d'une organisation du mouvement social (cf. schéma 1). Il veut garantir l'intégration des « savoirs citoyens » à la fabrique de l'action publique par la reconnaissance d'une participation individualisée<sup>377</sup>. En fonction de cet objectif, la participation ne suppose pas de compétences spécifiques, si ce n'est la mobilisation du vécu des femmes et de leur expérience des inégalités. Elle n'en doit pas moins contribuer à politiser les habitantes et à terme, susciter leur engagement en faveur de la cause du féminisme, ainsi que l'explique Andréa :

« Andréa : Quand on a élaboré les conférences, on a eu une discussion avec le FMPE. Nous pensions qu'il était important que les femmes des milieux populaires soient présentes pour que le mouvement des femmes ait un débat avec un public qui n'est pas celui qui prend habituellement part au débat sur le féminisme. Nous pensions que cela nous permettrait d'influencer d'autres femmes et que cela constituerait un gain. Pas seulement pour l'administration et l'élaboration des politiques publiques, mais aussi pour le mouvement, car il se rapprocherait des femmes qui ne sont pas organisées et qui n'ont pas d'intérêt pour ce thème. Donc cela nous semblait important pour créer des liens avec les femmes des quartiers, pour créer un nouvel agenda du féminisme »<sup>378</sup>.

Comme dans les années 1950, la participation va de pair avec l'ambition plus générale d'inciter à l'action collective. Si en 2000, la Coordination ne contribue pas officiellement à la création d'associations de quartiers elle est habitée de la même visée mobilisatrice qui traversait les audiences publiques des années 1950, et qui anime également le budget participatif de Porto Alegre lors de sa création.

Si les habitantes des quartiers sont invitées à participer, à titre individuel, le dispositif prévoit également la présence des organisations du mouvement social. Une assemblée dédiée aux « organisations » est intégrée au premier cycle du dispositif ainsi qu'une représentation de ces mêmes organisations au sein du Conseil de la femme (cf. schéma 1). L'introduction d'une logique de participation collective s'explique par la position adoptée par le FMPE lors du processus de création des conférences. Il est

---

<sup>377</sup>. Sur les savoirs citoyens, voir Yves Sintomer, *Petite histoire de l'expérimentation démocratique. Tirage au sort et politique d'Athènes à nos jours*, Paris, coll. « Poche/Essais », 2011.

<sup>378</sup>. Entretien réalisé avec Andréa, le 31 janvier 2007, au Ministère du développement agricole (Brasília).

attendu de ce dispositif une participation « qualifiée », que seules les militantes des organisations du mouvement social seraient à même de garantir. Les participantes devraient ainsi être sélectionnées en fonction de leur représentativité. L'expertise des organisations du mouvement social et leur engagement en faveur d'un collectif sont alors invoqués, afin de justifier une représentation spécifique des féministes et de leurs mouvements au sein du dispositif. Selon Suzanne, une militante du FMPE qui a pris part à la commission de préparation des conférences :

«Suzanne : Quand la Coordination de la femme a proposé d'organiser des conférences, il y a eu un débat sur la place du mouvement [...]. Le gouvernement souhaitait que les conférences soient organisées par arrondissements. Mais nous avons demandé : et le FMPE ? Comment sera représenté le mouvement ? Donc on a réussi à introduire une pré-conférence pour les organisations. Parce que si l'on veut consolider démocratiquement ces espaces, ce n'est pas seulement une question de nombre... Parce que beaucoup de femmes ne perçoivent pas l'oppression des femmes. Il fallait que la participation soit qualifiée et cela, seul le mouvement était en mesure de la faire. Ça a été compliqué à défendre car cela entraînait en contradiction avec la conception du gouvernement. Mais pour moi, la question est de savoir qui est qualifié pour cette discussion. C'est très important d'introduire la notion de compétence dans la participation. Ce n'est pas que nous nous opposions aux femmes des quartiers mais l'important est que la politique soit qualifiée. Parce que quand Dona Rosalina, qui ne représente personne, parle, ça c'est démocratique ? [...] Quand Maria parle dans les conférences, elle représente qui ? Elle-même ? En dépit de tous les problèmes du mouvement, nous savons que l'on consolide la démocratie en représentant quelque chose. Et qui est le plus représentatif ? Dona Maria ou le mouvement ? Pour moi, cette position est très individualiste... voire libérale. Nous avons dit à la Coordination que cela était très libéral et que si l'objectif était de neutraliser les mouvements, on retrouverait la dictature ! »<sup>379</sup>.

Selon la position défendue par Suzanne, la participation doit moins viser la politisation des habitantes que la redéfinition du genre des politiques publiques. Pour cela, la qualification des participantes ne doit pas être construite au sein du dispositif mais constituer un préalable à la définition du public des conférences. L'inclusion d'un public « représentatif » et « compétent » est ainsi présentée comme l'une des conditions pour une démocratisation effective. Le FMPE se distingue ainsi du PT en valorisant

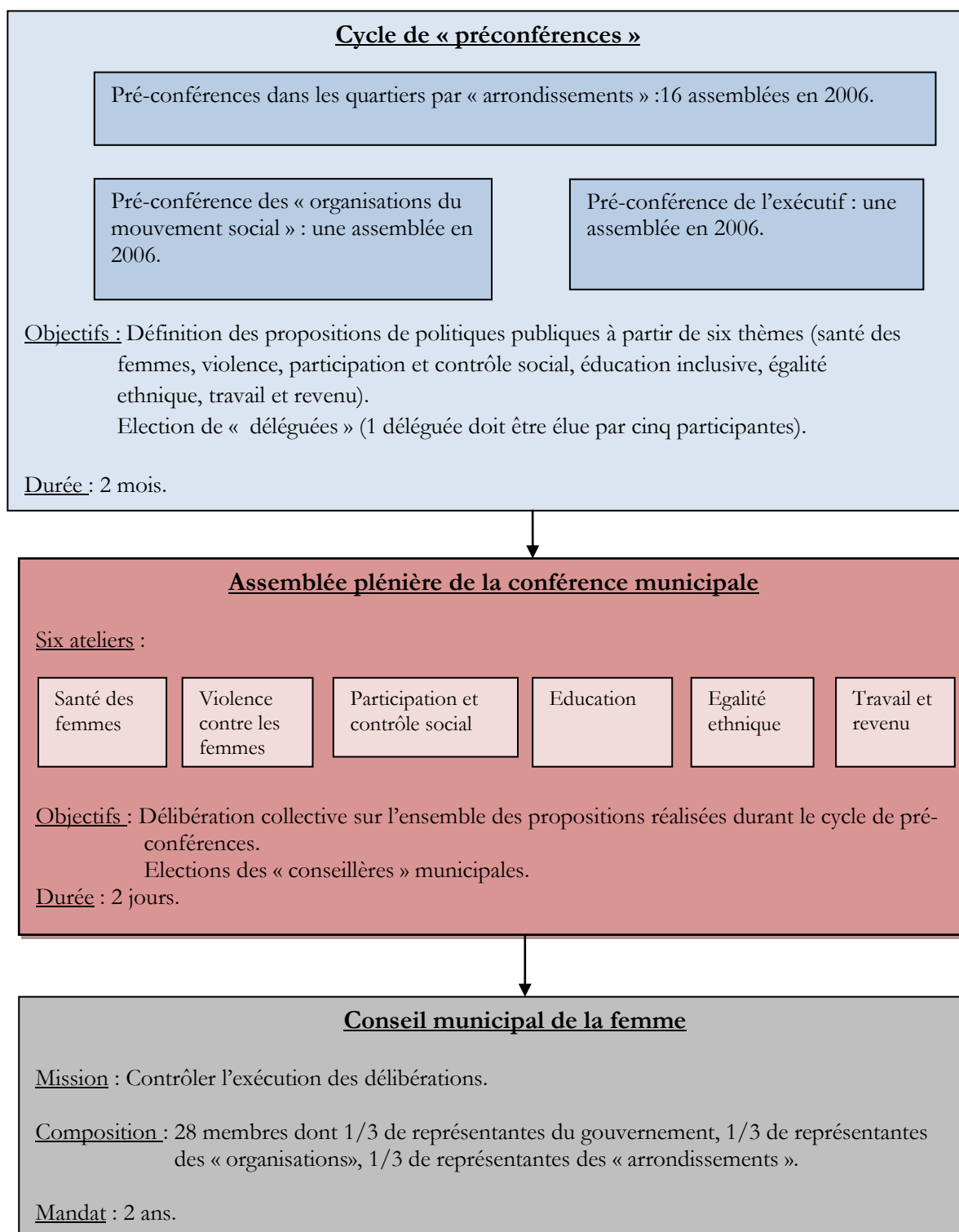
---

<sup>379</sup>. Entretien réalisé avec Suzanne, le 25 septembre 2007, à son domicile.

l'expertise et la délégation pour la redéfinition du genre des politiques publiques, et non la politisation des participantes comme préalable à ce même processus.

La réunion de ces conceptions divergentes se traduit par le design institutionnel que nous présentons dans le schéma 1.

**Tableau 1 : Les conférences municipales des femmes de Recife**



Le design des conférences des femmes instaurées à Recife traduit moins la poursuite d'objectifs clairement définis qu'il ne repose sur la réunion de conceptions et d'intérêts pluriels, voire contradictoires<sup>380</sup>. Il réunit deux ambitions différentes qui consistent, d'une part, à intégrer les savoirs citoyens à l'action publique et, d'autre part, à reconnaître l'expertise des organisations du mouvement social. Ces deux orientations conféreront des places distinctes aux participantes et constitueront un objet de négociation constante entre elles.

### ***Des objectifs pluriels sous l'effet du remaniement du dispositif à Londrina***

Les dispositifs peuvent également reposer sur des objectifs pluriels sous l'effet du remaniement de leur design, à la suite des alternances politiques. C'est le cas à Londrina, où les conférences ne prévoient d'abord, lors de leur création en 1998, que la seule participation d'organisations et d'institutions publiques.

Pour le Secrétariat des femmes, il s'agit de construire un milieu de soutien au sein de l'espace social en diversifiant les interlocuteurs de cette administration. Les conférences réunissent alors des organisations jugées « représentatives » pour définir les politiques du genre: les organisations féminines de quartiers mais également les syndicats patronaux et le laboratoire de recherche sur le genre de l'Université *estadual* de Londrina. Le dispositif ainsi conçu emprunte à d'autres secteurs de politiques publiques, en particulier les conférences municipales de santé. Les objectifs assignés aux conférences se rapprochent ainsi de la ligne adoptée par le FMPE, à Recife. Elaine mentionne deux critères à partir desquels ont été défini le public des conférences, à savoir la représentativité et la défense de la cause des femmes :

« Elaine : On a pris le modèle des conférences de santé et on l'a adapté à la municipalité de Londrina. Par exemple, on a inclus une représentation des syndicats patronaux car il existe, à Londrina, un groupe de femmes dirigeantes d'entreprises, l'ACIL<sup>381</sup>. On voulait que la représentation soit large, qu'il y ait un maximum de groupes qui pensent la question des femmes. Aujourd'hui, je me demande si tous ces groupes sont vraiment représentatifs »<sup>382</sup>.

---

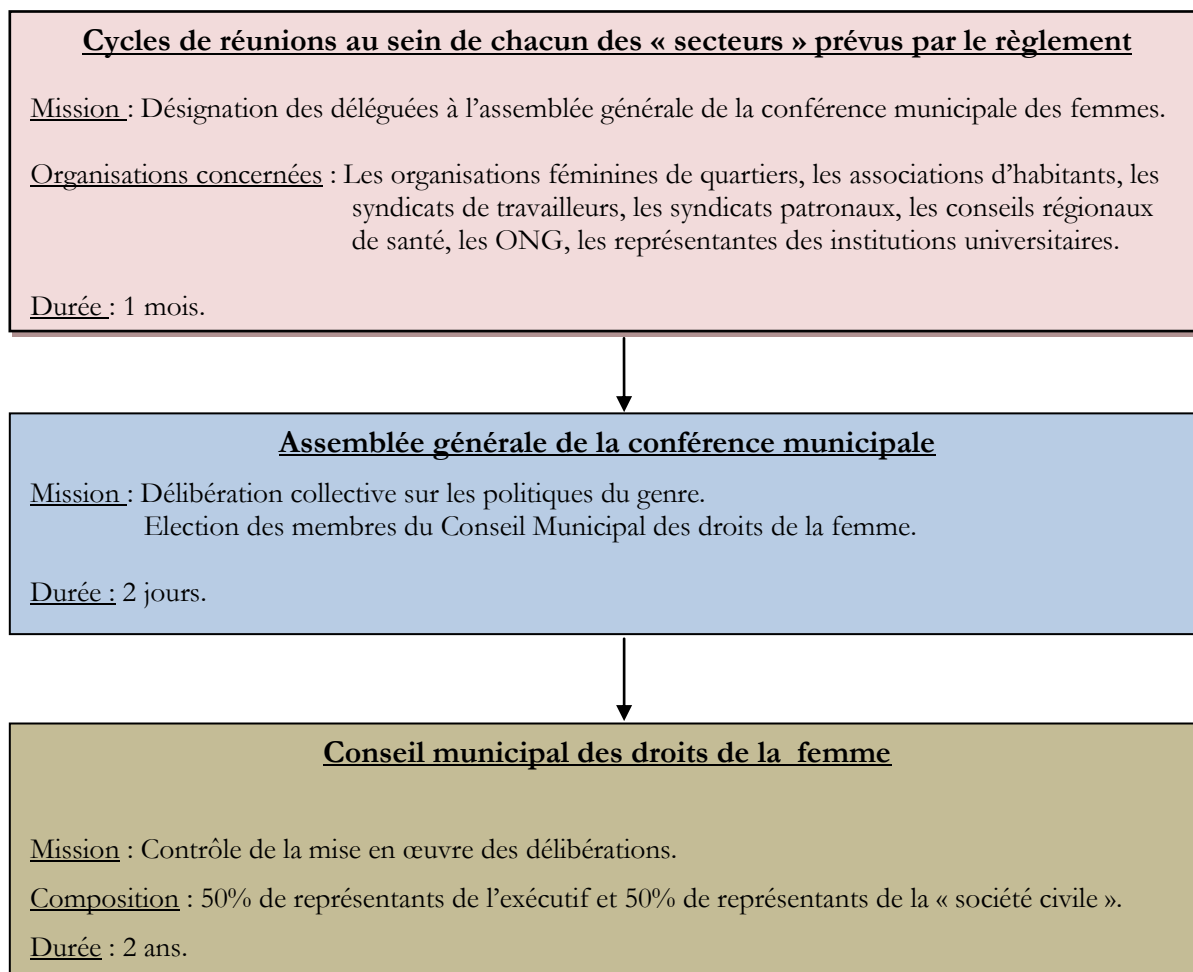
<sup>380</sup>. Le tableau a été réalisé à partir du décret n° 19.307 du 16 mai 2002 et l'observation du déroulement des conférences par l'auteur.

<sup>381</sup>. Association commerciale et industrielle de Londrina

<sup>382</sup>. Entretien réalisé avec Elaine, le 18 juin 2007, à son domicile.

Les conférences d'abord instaurées en 1998 sont organisées de la manière suivante :

**Tableau 2 : Les conférences municipales des femmes de Londrina en 1998**



Source : Loi n° 7562, du 23 octobre 1998.

Ce dispositif et les objectifs qui le sous-tendent sont redéfinis, en 2000, à la suite de l'arrivée au pouvoir du PT

L'élection de Nedson Micheleti à la tête d'une coalition composée du PT, du PCdoB et du PAN<sup>383</sup> conduit à une évolution du dispositif et à l'introduction d'une dynamique de participation individualisée, dans les quartiers. A la différence du PT du Pernambouc, où les courants de la gauche du PT sont majoritaires, le PT de Londrina est plutôt dominé par les groupes modérés de l'*Articulação*. Le nouveau maire, qui

<sup>383</sup>. Parti des retraités de la nation. Créé en 1988, ce parti défend avant tout les retraités. Il est dissout en 2006.

appartient à cette mouvance, met en avant son ambition de promouvoir l'« équité sociale » et non le thème de « l'inversion des priorités »<sup>384</sup> privilégié à Recife. Les thématiques de la participation et de la démocratisation font néanmoins partie de l'argumentaire de campagne, comme l'indique le programme électoral de Nedson Micheleti, qui prévoit :

« l'extension de la participation populaire et le partage du gouvernement avec la société civile, à partir de la création systématique de mécanismes de discussion des priorités du gouvernement et l'évaluation des services publics par la population. [Cela générera] des gains réels en termes d'efficacité des services publics de sorte que la démocratisation du gouvernement municipal permettra de mieux répondre aux demandes de la population »<sup>385</sup>.

La valorisation de la « participation populaire » se traduit par une décentralisation du premier cycle des conférences des femmes et l'introduction de « préconférences » dans les quartiers et pour chacun des « secteurs » représentés dans le dispositif (ONG, organisations syndicales etc.). Comme à Recife, les pré-conférences dans les quartiers reposent sur une logique de participation individualisée. Le PT de Londrina reproduit ainsi les formes de participation privilégiées par le mouvement de Lula.

Toutefois, à la différence de la capitale du Pernambouc, l'individualisation de la participation ne concerne que le premier cycle d'assemblées et n'influe pas sur les formes de participation aux étapes suivantes. Au sein du Conseil des droits de la femme, les conseillères élues doivent appartenir à une organisation (cf. schéma 2). Si le dispositif est remanié, il reste tributaire de son architecture institutionnalisée par la loi n° 7562, du 23 octobre 1998, et plus précisément de sa dimension organisationnelle. De cette hybridation découle un dispositif reposant sur des conceptions différenciées de la participation, valorisant à la fois l'engagement individuel, durant le premier cycle tout du moins, et une participation organisationnelle, dans les étapes suivantes.

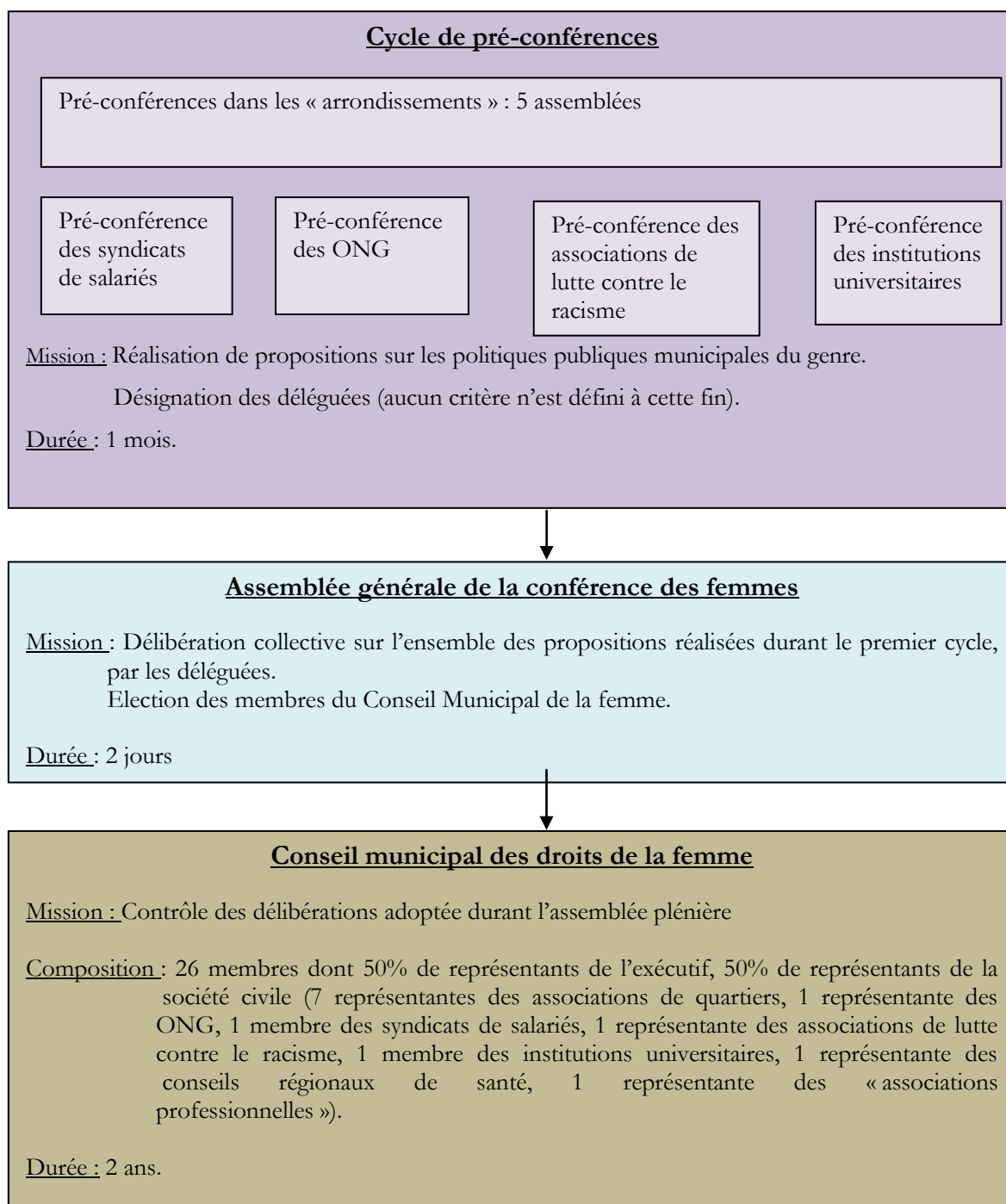
---

<sup>384</sup>. Andréa Barbosa Gouveia, *Partidos políticos e trajetórias da política educacional municipal. Um estudo sobre uma administração do PFL em Curitiba et do PT em Londrina (2001-2004)*, Thèse en Sociologie de l'éducation, USP, 2007, p. 168-169.

<sup>385</sup>. Nedson Luiz Micheletti, *Plano de ação de governo: 2001-2004*, Londrina, 2000, p. 3.



**Tableau 3 : Les conférences municipales des femmes de Londrina à partir de 2001**



Source : Loi n° 8082 du 31 mars 2000 et observation du dispositif par l'auteur.

\* \*

\*

L'analyse des cas de Recife et Londrina conduit à repenser le rôle joué par les conceptions de la participation dans la genèse des conférences des femmes, qui découle d'un double processus. En premier lieu, l'adhésion des acteurs politiques et associatifs à la thématique participative dépend des liens qui unissent ces deux groupes. A Recife, les organisations féministes revendiquent une participation des femmes lorsque le PT prend le pouvoir. A l'inverse, à Londrina, l'absence de liens entre le PT et les organisations féminines de quartiers conduit à une moindre prise en compte par le premier des demandes de participation formulées par les secondes. En second lieu, si la socialisation, militante et universitaire des acteurs crée une inclination en faveur de la participation des administrés, elle ne constitue pas le seul facteur explicatif de l'instauration de conférences. La création de ce dispositif revêt également une dimension stratégique, puisqu'il s'agit pour les administrations en charge du genre de justifier de l'utilité de leur mission au sein du gouvernement municipal, en contribuant à la fabrique de l'alternance à Recife, ou en s'assurant le soutien des organisations et institutions de la société civile à Londrina<sup>386</sup>.

De ce processus pluriel résulte un dispositif qui traduit moins un accord entre les divers acteurs le promouvant, que la conciliation d'objectifs et d'intérêts parfois divergents. Les conférences des femmes de Recife et de Londrina assurent à la fois la reconnaissance de l'expertise militante et des « savoirs citoyens » des habitantes, que l'on ambitionne également de politiser. La genèse de la création des conférences des femmes permet donc de souligner que les « projets » défendus par les organisations du mouvement social, en particulier les organisations féminines et féministes, et celui du PT, ne converge pas intégralement. Les conceptions qu'ils promeuvent sont d'ailleurs évolutives et dépendent des contextes au cours desquels les acteurs sont amenés à se prononcer sur la question. L'inexistence d'un sens partagé entre ces acteurs ne constitue toutefois pas un obstacle à leur coopération. Comme l'a montré Gwenola le Naour, des acteurs relativement distincts peuvent agir collectivement, sans toutefois partager une même représentation de la marche à suivre pour répondre à un problème public<sup>387</sup>.

---

<sup>386</sup>. Une conclusion similaire est proposée par Eric Agrikolianski dans son étude sur la manière dont la notion de démocratie participative s'impose dans la galaxie altermondialiste. Eric Agrikoliansky, « La démocratie entre valeurs et pratiques. Le cas des mouvements altermondialistes lors du deuxième Forum social européen », in Catherine Neveu (dir.), *Cultures et pratiques participatives. Perspectives comparatives*, op. cit., p. 33-54.

<sup>387</sup>. Gwenola Le Naour, *Drogues, sida et action publique. Une très discrète politique de réduction des risques*, op. cit.



## **Conclusion de la 1ère partie : La participation des habitants des quartiers populaires : une nouveauté relative**

---

Au terme de cette première partie, il apparaît que la participation des habitants des quartiers populaires constitue une nouveauté relative. Loin d'être le seul produit des mutations de l'action collective, l'instauration de dispositifs participatifs centrés sur les quartiers populaires résulte du processus de consolidation de la notion de participation en tant que catégorie de l'intervention publique. Le récit socio-génétique que nous avons proposé de la démocratie participative invite à relativiser le constat de « rupture » que constituerait « l'inclusion des exclus » entraînée par certains des dispositifs les plus connus. Le phénomène participatif a été étudié de manière incrémentale, comme la continuité d'un processus qui débute dans les années 1950. Bien sûr, ce dernier n'est pas linéaire et il ne conditionne pas totalement les pratiques des acteurs au lendemain de la transition démocratique : dans les années 1980, la notion de participation est reformulée au profit d'une acception plus institutionnelle que par le passé, les groupes qui la défendent se diversifient et embrassent la cause démocratique et non plus le seul « développement ». Mais si l'on analyse cette histoire non pas comme un « sentier » structurant<sup>388</sup>, mais comme un ensemble de pratiques qui a contribué à la consolidation de « répertoires » de la participation, c'est-à-dire des possibilités d'agir que les acteurs se réapproprient, on constate une certaine continuité entre les pratiques de participation développées sous l'égide du développement des communautés et les dispositifs des années 1980, en raison du public qu'ils ambitionnent de mobiliser, c'est-à-dire les « communautés ».

Cette genèse revisitée incite également à repenser les facteurs explicatifs de la participation aux dispositifs. Pour les participationnistes, les « nouveaux acteurs » participeraient d'autant plus que les dispositifs seraient le reflet de la « culture politique » qu'ils promeuvent. Or, la variabilité et l'hétérogénéité du « projet » qu'ils

---

<sup>388</sup>. Nous faisons ici référence aux théories de la dépendance au sentier. Douglass C. North, *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge, Cambridge University Press, 1990 ; Paul Pierson, *Dismantling the Welfare State? Reagan, Thatcher and the Politics of Retrenchment*, Cambridge, Cambridge University Press, 1994.

portent ont été mises en évidence avec l'étude des conférences des femmes. Il convient donc de ne pas préjuger du sens que les participantes confèrent à leur investissement mais d'en faire l'objet de l'analyse.

## **2<sup>ème</sup> Partie : Une participation ponctuelle ancrée dans des rapports sociaux territorialisés**

---

Au Brésil, la consolidation de la notion de participation s'est doublée de la spécification d'un public, les quartiers populaires. Ce constat permet de souligner que l'appel à la participation des milieux populaires ne constitue pas nécessairement une exception reposant sur la seule « volonté politique » de certains acteurs ou sur les arrangements institutionnels spécifiques à certains dispositifs. Mais il n'explique pas pourquoi les administrées prennent part à ces derniers. L'objectif de cette partie sera de comprendre comment et pourquoi les habitantes s'investissent dans les conférences des femmes.

Lorsque les dispositifs sont définis comme l'émanation d'une demande sociale issue des mouvements sociaux, notamment des « associations populaires », la participation est souvent analysée comme une pratique motivée par le fait de prendre part au débat public pour l'influencer. Mais on peut se demander si cette lecture permet de comprendre l'engagement des habitants. En étudiant la participation aux budgets participatifs français, Alice Mazeaud et Julien Talpin ont mis en évidence une diversité

des motifs pouvant justifier la mobilisation des acteurs<sup>389</sup>. Plus généralement, parce qu'ils isolent le dispositif des dynamiques sociales dont il est tributaire, les travaux expliquant l'investissement des habitants dans les dispositifs par une volonté d'influer sur les débats ne permettent pas nécessairement de comprendre le sens que les acteurs confèrent à leur participation.

Dans cette partie, nous tenterons de montrer que les habitantes participent aux conférences des femmes pour des raisons plurielles, qui dépendent certes des enjeux du dispositif, mais également des logiques d'action des milieux sociaux dont elles sont issues<sup>390</sup>. Plus précisément, si l'on veut comprendre leur mobilisation, il nous faut insérer l'investissement des habitantes dans l'épaisseur des relations sociales dans lesquelles elles sont prises, tout en considérant la manière dont les dispositifs agissent sur elles et contribuent à façonner leurs pratiques de participation. Cette approche nous permettra de montrer que la participation d'acteurs habituellement peu participants aux conférences des femmes est rendue possible par l'existence de réseaux de sociabilité, militants et amicaux, pré-constitués, qui investissent les conférences en reproduisant les logiques et hiérarchies propres à ces derniers. Ces réseaux sont, en retour, « travaillés » par leur insertion dans les conférences des femmes.

Dans un premier temps, une sociographie des publics participants permettra de définir qui participe aux conférences des femmes. Dans un second chapitre, nous aborderons le processus par lequel les habitantes sont amenées à « entrer » dans le dispositif et le sens qu'elles confèrent à une participation qui est, pour la grande majorité des acteurs, essentiellement, ponctuelle. Dans un troisième chapitre, nous analyserons la manière dont le dispositif contribue à façonner des « représentantes » de la cause des femmes.

---

<sup>389</sup>. Alice Mazeaud et Julien Talpin, « Participer pour quoi faire ? Esquisse d'une sociologie de l'engagement dans les budgets participatifs », *Sociologie*, vol. 3, n°3, 2010, p. 357-374.

<sup>390</sup>. Nous nous inspirons ici de l'analyse de Lilian Mathieu sur les mobilisations de prostituées. Cet auteur souligne que les mobilisations de prostituées peuvent être expliquées par les alliances que celles-ci nouent avec des acteurs disposant de ressources nécessaires à l'action collective et qui agissent en fonction de « logiques sociales dans lesquelles ils sont pris et qui leur imposent des enjeux, calculs et représentations spécifiques ». Lilian Mathieu, *Mobilisations de prostituées*, Paris, Belin, 2001, p. 296.

## Chapitre 1.1 : Qui participe ? Sociographie des publics

---

Qui participe aux conférences des femmes ? Dans ce chapitre, nous présenterons les résultats du questionnaire que nous avons distribué durant les deux phases d'assemblées des conférences de Recife en 2006 et de Londrina en 2007 afin de définir les propriétés sociales des acteurs en présence<sup>391</sup>.

Le premier cycle d'assemblées, c'est-à-dire les pré-conférences de Recife et de Londrina, est caractérisé par une inversion du cens de la participation : ce sont principalement des femmes dotées de ressources scolaires et socio-économiques faibles qui les investissent. Toutefois, on peut se demander si cette spécificité représente une rupture avec d'autres modalités de participation politique au Brésil. La première section de ce chapitre sera ainsi consacrée à une revue de la littérature, centrée sur l'analyse des déterminants sociaux de la participation conventionnelle et non conventionnelle au Brésil. Dans une seconde section, nous montrerons que si la participation aux pré-conférences se distingue des logiques de la politisation et de la participation conventionnelle, elle s'inscrit toutefois dans la continuité des formes de mobilisations associatives dans les quartiers.

L'inversion du cens de la participation ne constitue néanmoins qu'un phénomène ponctuel, qui se réduit aux premières assemblées. Comme les budgets participatifs brésiliens, les conférences reposent sur une dynamique représentative : des « déléguées » sont élues à l'issue des premières assemblées pour siéger à l'assemblée générale, c'est-à-dire durant la seconde phase de délibération. Cette dynamique se double d'une redéfinition du profil des acteurs qui se maintiennent dans le dispositif, au profit de participantes disposant de capitaux scolaires et socio-économiques plus élevés que lors du premier cycle d'assemblées. Le principe de distinction, qui est selon Bernard Manin au cœur de l'élection dans le régime représentatif<sup>392</sup>, traverse également les dispositifs participatifs brésiliens, et dans notre cas, les conférences, une dimension que nous aborderons dans la troisième section de ce chapitre.

---

<sup>391</sup>. La construction et les modalités d'administration de ce questionnaire sont présentées dans l'annexe méthodologique n°1.

<sup>392</sup>. Bernard Manin, *Principes du gouvernement représentatif*, Paris, Flammarion, coll. « Champ/essais », 1996, p. 174-175.



## **Section I) Le « cens » de la participation politique**

Quelles sont les propriétés sociales qui favorisent, au Brésil, l'engagement politique ? S'il est aujourd'hui considéré comme acquis que les inégalités sociales influent sur le rapport au politique des individus, la majorité des études connues portent sur les sociétés occidentales. Il convient donc de présenter la littérature relative à la politisation et à l'engagement dans le cas brésilien, qui permettra de déterminer si le public des conférences des femmes se distingue ou non de celui que l'on retrouve dans d'autres arènes de participation conventionnelle et non conventionnelle.

### ***La participation conventionnelle à l'intersection des rapports sociaux***

Dans son étude sur le « cens caché », Daniel Gaxie montre que la politisation, entendue comme l'attention accordée au fonctionnement du champ politique, varie selon les milieux sociaux, les individus les plus politisés appartenant aux groupes détenant les capitaux scolaires et économiques les plus élevés. Deux facteurs expliquent la politisation différenciée des groupes sociaux : le niveau culturel, qui dépend de la scolarisation et secondairement du milieu social, et la position occupée dans la division sociale du travail<sup>393</sup>. Ces conclusions rejoignent le « modèle socio-économique standard (SES) » développé par Sidney Verba et Norman Nie en 1972, selon lequel le nombre d'activités de participation augmente avec le statut socio-économique, mesuré par le revenu, le diplôme et la profession<sup>394</sup>. Au Brésil, le modèle SES a été vérifié par plusieurs travaux, qui viennent confirmer que les individus ont un niveau différencié de connaissance politique et n'accordent pas la même attention au fonctionnement du champ politique selon leur milieu social. Les plus démunis économiquement et les moins scolarisés sont ceux qui maîtrisent le moins les principes de classement du champ politique<sup>395</sup>. En outre, certains auteurs, à l'image de Lucio Rennó, montrent que les

---

<sup>393</sup>. Daniel Gaxie, *Le cens caché. Inégalités culturelles et ségrégation politique*, op. cit., p. 161.

<sup>394</sup>. Sydney Verba et Norma H. Nie, *Participation in America. Political Democracy and Social Equality*, New York, Harper and Row, 1972.

<sup>395</sup>. José Paulo Martins Júnior et Humberto Dantas, « O índice de participação e a importância da educação », *Opinião Pública*, vol. 10, n°2, 2004, p. 268-287 ; James A. MacCann et Chappell Lawson, « Presidential Campaign and the Knowledge Gap in Three Transitional Democracies », *Political Research Quarterly*, vol. 59, n°1, 2006, p. 13-22 ; Lucio Rennó, « Desigualdade e informação política : as eleições brasileiras de 2002 », *Dados*, vol. 50, n°4, 2007, p. 721-755.

inégalités sociales recourent des inégalités territoriales, les personnes les moins politisées habitant dans les quartiers les plus pauvres<sup>396</sup>.

Ces inégalités de statut socio-économiques vont de pair avec des inégalités en termes d'âge et de genre. Daniel Gaxie indique que le « niveau de compétence politique varie, à niveau d'instruction égal, avec le sexe, l'âge et, plus faiblement, le niveau social »<sup>397</sup>. Mais la relation entre la position sociale et les facteurs d'âge et de genre est dissymétrique, la première variable agissant sur la seconde. Selon leur niveau de scolarité, les femmes et les jeunes ne maîtrisent pas de la même manière le fonctionnement du champ politique. De même, selon Lucio Rennó, le genre constitue une variable agissant sur la politisation des acteurs, les femmes étant en moyenne moins politisées que les hommes lorsqu'elles sont dotées de peu de ressources scolaires<sup>398</sup>. Les jeunes brésiliens se disent quant à eux d'autant plus intéressés par la politique que leur niveau de scolarité croît<sup>399</sup>.

Enfin, plusieurs études brésilianistes analysent l'influence du facteur race sur le rapport au politique des individus. La prise en compte de cette variable peut sembler contestable dans un pays parfois assimilé à une « démocratie raciale », où le métissage progressif aurait permis de neutraliser le racisme<sup>400</sup>. De nombreux travaux montrent néanmoins que la construction sociale de la couleur de peau a des effets sur la manière dont les individus se perçoivent et sont perçus<sup>401</sup>. La catégorie « race » peut également être critiquée pour elle-même, dans la mesure où elle repose sur une conception biologique des rapports sociaux. C'est malgré tout cette notion qui sert à désigner la couleur de peau des habitants dans les statistiques officielles brésiliennes ainsi que dans

---

<sup>396</sup>. Lucio Rennó, « Desigualdade e informação política : as eleições brasileiras de 2002 », art. cité, p. 733.

<sup>397</sup>. Daniel Gaxie, *Le cens caché*, op. cit., p. 241.

<sup>398</sup>. Lucio Rennó, « Desigualdade e informação política : as eleições brasileiras de 2002 », art. cité, p. 739.

<sup>399</sup>. Ibase/Pólis, *Pesquisa de opinião juventude brasileira e democracia : participação, esferas e políticas públicas*, Rio de Janeiro, 2005, p. 47 ; Mary Garcia Castro, « Juventude e Participação: perfil e debate », communication présentée à la XVème rencontre de l'Association brésilienne d'études des populations (ABEP), Caxambú, 2006, [[http://www.abep.nepo.unicamp.br/encontro2006/docspdf/ABEP2006\\_321.pdf](http://www.abep.nepo.unicamp.br/encontro2006/docspdf/ABEP2006_321.pdf)], consulté le 10 février 2011.

<sup>400</sup>. Gilberto Freyre, *Casa Grande e Senzala*, Rio de Janeiro, Schmidt Editor, 1933.

<sup>401</sup>. Une vaste littérature existe sur le sujet. Voir entre autres travaux : Olivier Dabène, *Exclusion et politique à São Paulo. Les outsiders de la démocratie au Brésil*, Paris, Karthala/CSPC, 2006 ; Silvia Capanema et Anaïs Fléchet, *De la démocratie raciale au multiculturalisme, Brésil, Amérique, Europe*, Bruxelles, Peter Lang, 2009 ; Thomas Skidmore, *Race and nationality in Brazilian Thought*, Oxford, Oxford University Press, 1974 ; Carlos Hasenbalg, « Entre o mito e os fatos; racismo e relações raciais no Brasil », in Marcos Chor Maio e Ricardo Ventura Santos (dir.), *Raça, Ciência e Sociedade*. Rio de Janeiro, Fiocruz/Centro Cultural Banco do Brasil, 1996, p. 235-249 ; Roberto da Matta, « Notas sobre o racismo à brasileira », in Jessé Souza (dir.), *Multiculturalismo e racismo; uma comparação Brasil-Estados Unidos*, Brasília, Paralelo 15, 1997, p. 69-74 ; Michael Hanchard (dir.), *Racial Politics in Contemporary Brazil*, Duke University Press, Durham, NC, 1999.

les organisations de lutte contre le racisme. L'influence de la race sur la politisation n'en reste pas moins l'objet de débat. Si pour Mônica Mata Machado de Castro, les plus démunis ont une connaissance du champ politique d'autant plus faible qu'ils sont noirs<sup>402</sup>, Lucio Rennó n'observe pas, quant à lui, pas de corrélation significative entre le niveau de connaissance politique et l'identification raciale des enquêtés<sup>403</sup>. Ces inégalités de politisation se répercutent sur les pratiques de participation politique conventionnelle.

A la différence de la France, où le débat sur la participation politique est avant tout un débat sur la non-participation et ses causes<sup>404</sup>, on compte moins d'études analysant la pratique du vote et ses déterminants sociaux au Brésil. Cette différence peut être expliquée par le caractère obligatoire du vote au Brésil, qui se traduit par des taux d'abstention moins élevés. Mais quelques travaux centrés sur l'abstention et les votes invalides mettent en évidence des inégalités de pratiques politiques conventionnelles selon les groupes sociaux. En dépit de l'obligation légale qui s'impose aux électeurs, l'abstention est privilégiée par 15 à 20 % du corps électoral depuis les années 1990, la moitié des abstentionnistes justifiant, il est vrai, leur comportement en fonction des exceptions reconnues par la loi<sup>405</sup>. Antonio do Reis et Afonso Rangel observent une corrélation entre l'abstention et les propriétés sociales des électeurs : elle est d'autant plus importante que les individus ont un bas niveau de revenu et de scolarisation, qu'ils sont inactifs, jeunes ou relativement âgés et qu'ils sont de sexe féminin<sup>406</sup>. Timothy Power et J. Timmons Roberts soulignent, pour leur part, que les femmes inactives sont

---

<sup>402</sup>. Mônica Mata Machado de Castro, « Raça e comportamento político », *Dados*, vol. 36, n°3, 1993, p. 469-491.

<sup>403</sup>. Lucio Rennó, « Desigualdade e informação política : as eleições brasileiras de 2002 », art. cité, p. 740.

<sup>404</sup>. Nonna Mayer, *Sociologie des comportements politiques*, Paris, Armand Colin, 2010, p. 55.

<sup>405</sup>. La loi autorise, en effet, que les citoyens ne se présentent pas aux urnes pour trois motifs : des raisons de santé, un déplacement géographique et l'exercice de ses fonctions le jour de la convocation électorale pour les fonctionnaires civils et militaires. Jairo Nicolau, « A participação eleitoral : evidências sobre o caso brasileiro », Communication présentée au VIII congrès Luso-afro-brésilien de sciences sociales, Coimbra, septembre 2004, disponible à l'adresse [<http://www.ces.fe.uc.pt/lab2004/pdfs/JairoNicolau.pdf>], consulté le 11 janvier 2010.

<sup>406</sup>. Antonio Carlos Alckmin dos Reis, « A participação eleitoral e seus correlatos sócio-econômicos », in Olavo Brasil de Lima Júnior (dir.), *Sistema eleitoral brasileiro: teoria e prática*, Rio de Janeiro, Rio Fundo, 1991, p. 13-37 ; Antonio Carlos Alckmin dos Reis et Afonso Celso Calvo Rangel, « Os desníveis da participação eleitoral no Brasil », in IBGE, *Indicadores sociais: uma análise da década de 1980*, Rio de Janeiro: IBGE, 1995, p. 317-325. Pour une présentation et une lecture critique de ces travaux, voir Álvaro Augusto de Borba Barreto, « O eleitor ausente. O não comparecimento às urnas na discussão das Ciências Sociais », *Civitas*, vol. 8, n°2, 2008, p. 187-206.

sur-représentées parmi les abstentionnistes<sup>407</sup>. Ils montrent également que les votes invalides qui représentaient, lors des élections législatives de 1990, 40 % des voix, sont surtout le fait des analphabètes et des femmes. Mais le pourcentage de votes invalides décline avec l'introduction des urnes électroniques en 1998 et varie selon les scrutins, les élections proportionnelles générant davantage de bulletins invalides que les scrutins majoritaires<sup>408</sup>.

Ces données attestent qu'au Brésil, comme en Europe, la participation conventionnelle n'est pas exercée de la même façon selon la place que les individus occupent dans la hiérarchie sociale, mais également selon leur genre et leur âge. Les femmes jeunes ou âgées et disposant de peu de capitaux scolaires comptent parmi les acteurs peu politisés, participant moins que la moyenne des électeurs.

### ***Une participation organisationnelle moins inégalitaire ?***

Les inégalités de politisation vont-elles de pair avec un engagement différencié dans les organisations politiques et sociales ? Pour Daniel Gaxie, les ressorts de l'adhésion à une organisation dépendent des mêmes logiques que la politisation, ces régularités n'excluant pas des significations très diverses<sup>409</sup>. En France, par exemple, l'appartenance à un syndicat n'est pas nécessairement le fait des individus les plus scolarisés.

Au Brésil, une même diversité peut être soulignée. L'engagement dans certaines organisations, en particulier les associations de quartier, est moins lié à la détention de certaines ressources socio-économiques ou à l'appartenance de genre. Le niveau d'instruction ne constitue ainsi pas nécessairement un facteur déterminant de l'adhésion à un syndicat et à une association de quartier<sup>410</sup>. De plus, si les syndicats restent majoritairement masculins, tel n'est pas le cas des associations de quartiers où les

---

<sup>407</sup>. Timoty J. Power et J. Timmons Roberts, « Compulsory Voting, Invalid Ballots and Abstention in Brazil », *Political Research Quarterly*, vol. 48, n°4, 1995, p. 795-826.

<sup>408</sup>. Jairo Nicolau, « A participação eleitoral : evidências sobre o caso brasileiro », Communication citée.

<sup>409</sup>. Daniel Gaxie, *Le cens caché*, op. cit., p. 174-183.

<sup>410</sup>. Rogerio Shlegel, « The Decreasing Political Rewards of Education in Brazil », *Brazilian Political Science Review*, vol. 4, n°2, 2010, p. 78-102.

femmes sont présentes à part égale avec les hommes<sup>411</sup>. Notons toutefois que ces études ne prennent pas en compte la position de chacun des acteurs dans la hiérarchie organisationnelle, ce qui conduirait, sans doute, à relativiser le constat d'égalité de genre. Le facteur racial et ethnique est également moins clivant<sup>412</sup>. Selon Náátalia Salgado Bueno et Fabrício Mendes Fialho, les blancs participent davantage que les noirs dans les organisations politiquement orientées, mais à niveau d'éducation équivalent, les noirs et blancs s'engagent de la même façon dans ce type d'organisation. Mais lorsque la participation est corrélée aux revenus, il apparaît qu'à revenus équivalents, les seconds participent davantage que les premiers. Náátalia Salgado Bueno et Fabrício Mendes Fialho concluent ainsi à une utilisation différenciée des ressources économiques et culturelles équivalentes selon que les acteurs sont blancs ou noirs. Les jeunes restent quant à eux peu représentés dans ces deux types d'organisations<sup>413</sup>, ce qui renvoie, dans le cas des syndicats, à leur moindre insertion professionnelle.

L'engagement dans une organisation syndicale ou associative signifie-t-il néanmoins que leurs membres sont davantage politisés que les acteurs non investis dans ce type d'organisation? Daniel Gaxie souligne que les syndicats notamment, peuvent constituer un mécanisme de substitution entraînant la politisation d'individus jusqu'alors peu politisés. Cette analyse semble moins évidente pour les associations qui n'ont pas de visées politiques explicites. Dans son étude sur le bénévolat aux États-Unis, Nina Eliasoph a observé un phénomène d'évitement du politique au sein des organisations caritatives américaines<sup>414</sup>. Camille Hamidi fait un constat similaire dans son étude sur des associations de loisirs en France<sup>415</sup>.

Au Brésil, Lucio Rennó s'est attaché à mesurer le niveau de connaissance politique de ce qu'il nomme les « militants » de plusieurs organisations, notamment les

---

<sup>411</sup>. IBGE, « Associativismo, Representação de Interesses e Intermediação Política », in *Indicadores sociais*, document cité ; Peter McDonough, Doh C. Shin et José Alvaro Moisés, « Democratization and Participation : Comparing Spain, Brazil and Korea », art. cité, p. 925.

<sup>412</sup>. Náátalia Salgado Bueno et Fabrício Mendes Fialho, « Race, Resources and Political Participation in a Brazilian City », *Latin American Research Review*, vol. 44, n°2, 2009, p. 59-83.

<sup>413</sup>. Ibase/ Pólis, *Pesquisa de opinião juventude brasileira e democracia: participação, esferas e políticas públicas*, rapport cité, p. 52-53.

<sup>414</sup>. Nina Eliasoph, *Avoiding Politics. How Americans Produce Apathy in Everyday Life*, Cambridge, Cambridge University Press, 1998.

<sup>415</sup>. Camille Hamidi, *La société civile dans les cités. Engagement associatif et politisation dans des associations de quartier*, Paris, Editions Economica, 2010.

associations de quartiers et les syndicats<sup>416</sup>. Il estime que la participation à une association de quartier ne permet pas nécessairement d'acquérir une connaissance du fonctionnement du champ politique, les militants maîtrisant peu, en moyenne, ses principes de classement. A l'inverse, les syndicats jouent davantage un rôle de politisation de leurs membres. Au sein de ces deux types d'organisations, les femmes détiennent néanmoins une compétence politique systématiquement inférieure à celle des hommes. Cet auteur conclut que la différence de politisation entre hommes et femmes reste la « différence la plus diffuse et persistante », que les individus soient, ou non, engagés dans une organisation<sup>417</sup>.

Bien qu'elle repose sur l'analyse d'organisations très variées, pour lesquelles il est délicat de généraliser, elle permet toutefois de souligner certaines régularités, en particulier en matière d'inégalités de genre. Si hommes et femmes participent à part égale dans les associations de quartier, il n'en découle pas la même maîtrise du fonctionnement du champ politique.

La revue de la littérature que nous venons de retracer permet de mettre en évidence le caractère socialement situé des pratiques de participation. Le statut socio-économique, le genre et l'âge influent sur le rapport que les acteurs entretiennent au politique. L'importance des propriétés sociales tend à s'estomper lorsque l'on envisage l'engagement dans les organisations syndicales et associatives. Or, c'est dans la continuité des pratiques de participation organisationnelle que l'on peut comprendre la mobilisation dans les conférences des femmes de Recife et Londrina.

## **Section II) Une inversion partielle du cens de la participation durant les pré-conférences**

Nous allons analyser à présent le profil des participantes aux conférences des femmes, à partir du questionnaire que nous avons administré durant le déroulement de ce dispositif. Ses résultats attestent d'une certaine inversion du cens de la participation à Recife et à Londrina.

---

<sup>416</sup>. Lucio Rennó, « Os militantes são mais informados ? Desigualdades e informações políticas nas eleições de 2002 », *Opinião Pública*, vol. 12, n°2, 2006, p. 329-347.

<sup>417</sup>. *Ibid*, p. 344.

### *Age et ethnicité dans les pré-conférences des femmes*

Dans les deux villes, les participantes sont en majorité des acteurs d'âge « intermédiaire », puisque l'on compte 60 % de personnes âgées de 25 à 60 ans à Recife et 66 % à Londrina de participantes de cette même tranche d'âge. Cette structure d'âge rejoint les logiques plus générales de la participation politique conventionnelle et non conventionnelle, qui croît avec l'insertion des acteurs dans la division du travail.

Tableau 4 : Classe d'âge au sein de la population féminine et durant les pré-conférences de Recife et Londrina (en %)

Classes d'âges	16 à 24 ans	25 à 39 ans	40 à 59 ans	60 ans et plus	Sans réponse	Total
Population féminine de Recife	20,2	31,3	31,4	17,1	0	100
Assemblées territoriales des conférences de Recife (2006)	21,4	27,7	32,4	15	3,5	100
Population féminine de Londrina	20,6	29,6	26	23,8	0	100
Assemblées territoriales des conférences de Londrina (2007)	5,1	19,4	46,4	29,1	0	100

Tableau réalisé par l'auteur.

Source : Population féminine de Recife et Londrina de plus de 16 ans en 2010, IGBE, Sinopse do censo demográfico, [www.igbe.gov.br](http://www.igbe.gov.br)

Assemblées de Recife et Londrina : questionnaires administrés par l'auteur.

On constate toutefois une présence différenciée des jeunes et des personnes âgées dans les deux villes. A Recife, les premières sont légèrement surreprésentées, alors qu'à Londrina, les plus de 60 ans sont davantage présentes. Ce contraste s'explique par les règles distinctes qui encadrent les conférences des femmes dans chacune des deux villes. A Recife, le dispositif est ouvert à toutes les habitantes, lesquelles peuvent se porter candidates au poste de conseillères si elles obtiennent le soutien d'autres participantes. Les conférences de Londrina reposent, en revanche, sur un système de représentation organisationnelle : seuls les membres d'association peuvent être élus au Conseil des droits de la femme, ce qui n'exclut pas la présence de citoyennes « ordinaires » durant les assemblées territoriales. Ces règles différenciées s'accompagnent, à Recife, de dynamiques de participation induites par des réseaux

associatifs territorialisés mais également familiaux qui assurent la présence des générations les plus jeunes dans les assemblées. A Londrina, la participation repose avant tout sur des liens associatifs et territorialisés, ce qui tend à réduire la participation des plus jeunes.

Au-delà des classes d'âges représentées, les participantes de Recife et Londrina se distinguent du fait de leur ethnicité. La prise en compte du critère ethnique paraît justifiée compte tenu des caractéristiques relativement distinctes de la population des deux villes. Alors que Recife est une municipalité métissée, la population de Londrina est majoritairement blanche, une différence qui influe sur la composition des assemblées<sup>418</sup>.

Nous avons ainsi demandé aux participantes de définir leur couleur de peau/ethnicité et classé leurs réponses en fonction des catégories traditionnellement utilisées dans les études statistiques, lesquelles distinguent les blancs, noirs, les métis et les indigènes<sup>419</sup>. Les réponses obtenues reposant sur l'auto-déclaration des participantes, on observe ici comme ailleurs une tendance au « blanchiment » des personnes<sup>420</sup>. Certaines femmes se définissant comme blanches ou métisses auraient été classées différemment si nous avions eu à les définir.

A Recife, les participantes se présentent avant tout comme des métisses et des noires, lesquelles représentent près de 76 % des assemblées territoriales, ce qui correspond à une surreprésentation par rapport à leur présence dans la ville (65 %).

---

<sup>418</sup>. En 2006, 36% de la population de l'Etat du Pernambouc est classée par l'IBGE comme « blanche », contre 73% des habitants de l'Etat du Paraná. Dans la région métropolitaine de Recife, 35% de la population est définie comme blanche. Voir IBGE, *Síntese de indicadores sociais. Uma análise das condições de vida da população brasileira, 2007*, Rio de Janeiro, IBGE, 2007.

<sup>419</sup>. Nous avons donc classé dans une même catégorie de « métisses » les personnes se définissant comme « *parda* », c'est-à-dire marron foncé et « *morena* », soit marron clair.

<sup>420</sup>. Sur la tendance au blanchissement dans les études fondées sur l'auto-déclaration des participants ; voir IBGE, *Características étnico-raciais da população : um estudo das categorias de classificação de cor e raça 2008*, Rio de Janeiro, IBGE, 2011.



**Tableau 5 : Auto-identification "ethnique" des participantes aux pré-conférences de Recife et de Londrina (en%)**

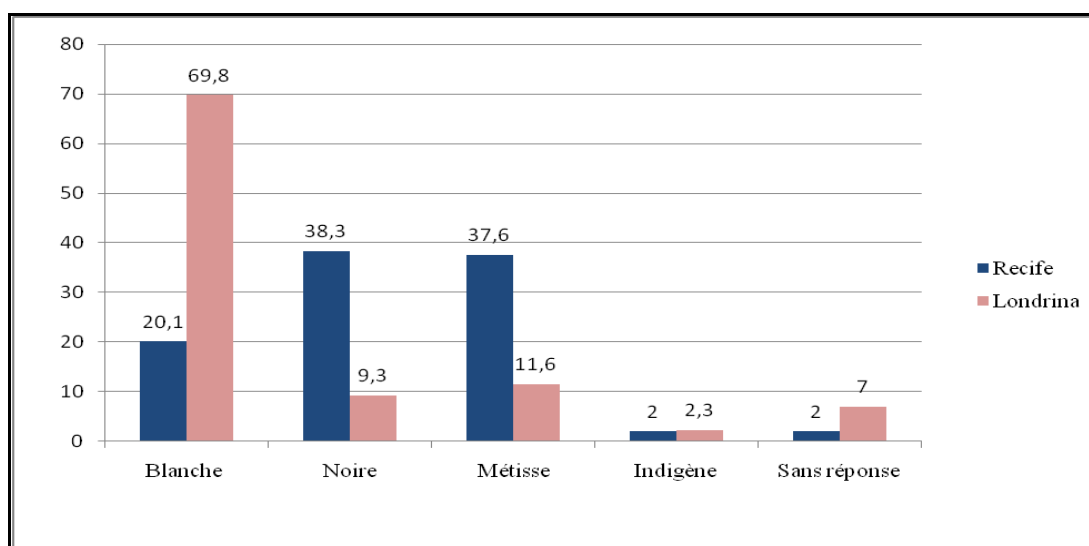


Tableau réalisé par l’auteur.

Source : Questionnaire administré par l’auteur en 2006 à Recife et en 2007 à Londrina.

A Londrina, la relation entre blancs, noirs et métis est inversée, à l’image des couleurs de la population de la ville dans son ensemble. Un pourcentage plus important de personnes a également manifesté une résistance à se qualifier à partir de leur couleur de peau, ce qu’illustre le taux élevé de non réponse (7 %). Il semblerait que les participantes acceptent d’autant plus de définir leur couleur de peau qu’elles sont noires, alors que les personnes blanches rejettent plus fréquemment cette forme d’identification. Mais cette composition « raciale » différenciée ne s’accompagne toutefois pas d’un profil socio-économique distinct entre les participantes de Recife et Londrina.

### ***Une participation « populaire »***

Si les capitaux scolaires constituent l’une des principales variables explicatives de la politisation des individus, ce facteur ne joue qu’un rôle mineur dans les assemblées territoriales. A Recife, 55 % des personnes interrogées ont un niveau de scolarité équivalent ou inférieur au collège. En outre, les diplômées du secondaire sont sous-représentées, par rapport à la moyenne de la ville, puisqu’elles sont présentes à hauteur de 30,8 % des personnes interrogées alors que, selon les statistiques municipales, on

compte 36 % de diplômées du secondaire parmi les responsables des ménages en 2000<sup>421</sup>.

Tableau 6 : Niveau de scolarité des participantes aux pré-conférences de Recife et de Londrina (en %)

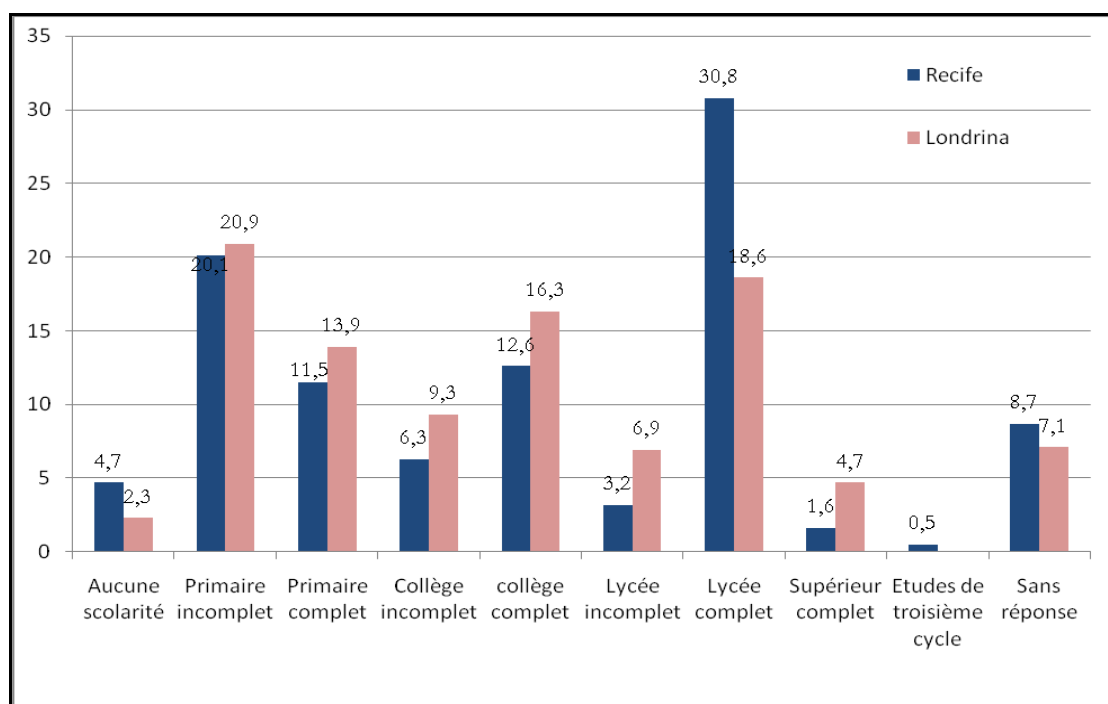


Tableau réalisé par l'auteur.

Source : Questionnaire administré par l'auteur en 2006 à Recife et 2007 à Londrina.

A Londrina la proportion des diplômées du secondaire est moins importante qu'à Recife. La présence de personnes plus âgées contribue à l'abaissement du taux de scolarisation, en comparaison à Recife, parce qu'elles sont, en moyenne, moins scolarisés que les plus jeunes<sup>422</sup>.

En second lieu, si elles réunissent des habitantes qui font partie des catégories professionnelles les plus basses, les assemblées des deux villes ne sont pas investies par le même type d'acteurs.

<sup>421</sup>. Prefeitura do município do Recife, *Perfil da população e dos domicílios segundo os setores censitários. Dados estatísticos e indicadores demográficos*, tabela 12, [www.recife.pe.gov.br](http://www.recife.pe.gov.br).

<sup>422</sup>. Les données de l'IBGE permettent de constater que la scolarisation moyenne de la population est plus élevée dans les capitales des Etats fédérés que dans les villes moyennes du pays. De plus, la durée moyenne de scolarisation de la population brésilienne était, en 2006, de 9 ans pour les 20-24 ans alors qu'elle de 3,4 ans pour les plus de 60 ans. IBGE, *Síntese de indicadores sociais. Uma análise das condições de vida da população brasileira, 2007*, Rio de Janeiro, 2006, p. 44.

A Recife, les actives représentent 54 % des participantes, soit près de 10 points au-dessus de la proportion dans la population totale, qui était en 2006 de 43 %, selon l'IBGE<sup>423</sup>. Trois profils de participantes peuvent être distingués. Le premier, représentant 40 % des participantes, est composé d'inactives dont on peut supposer une très grande hétérogénéité de situations (étudiante, retraitée, chômeuse) et de revenus familiaux ; le second, présent à hauteur d'un tiers des participantes, correspond aux personnes qui exercent une profession que l'on peut qualifier de « précaire » : les employées domestiques ou les productrices d'artisanat du secteur formel ou informel. Bien que la catégorie « artisan » soit associée aux commerçants et donc placée au sommet du tableau 2, elle désigne en réalité des situations variables, comprenant des groupes de production (culinaire ou d'artisanat) dont les revenus sont généralement inconstants et faibles. Le troisième groupe, moins représenté (20 %), est composé des membres des catégories intermédiaires, issues en particulier de la fonction publique.

---

<sup>423</sup>. Notons toutefois que le taux d'activité établi par l'IBGE tend à sous-estimer l'emploi des femmes puisqu'il où il repose principalement sur le travail déclaré et ne prend pas en compte le travail informel. Or, à Recife, certains emplois majoritairement féminins, à l'image du travail domestique, sont souvent exercés dans l'informalité et représentent une part non négligeable de la population féminine en âge de travailler. IBGE, *Síntese de indicadores sociais. Uma análise das condições de vida da população brasileira, 2006*, rapport cité, p. 92.

Tableau 7 : Profession des participantes aux pré-conférences de Recife et de Londrina  
(en valeur absolue et en %)

Profession	Recife		Londrina	
	Assemblées	%	Assemblées	%
<b>1) Artisans, commerçantes et chefs d'entreprises</b>	<b>16</b>	<b>10,6</b>	<b>6</b>	<b>13,9</b>
Artisans (secteur formel et informel)	23	9,1	6	14
Commerçantes	4	1,5	0	0
<b>2) Cadres et professions intellectuelles supérieures</b>	<b>12</b>	<b>4.7</b>	<b>2</b>	<b>4.7</b>
Professions libérales	1	0,3	0	0
Scientifiques et assimilées	1	0,3	2	4,7
Enseignantes et assimilées	9	3,8	0	0
Artistes	1	0,3	0	0
<b>3) Professions intermédiaires</b>	<b>16</b>	<b>6.3</b>	<b>4</b>	<b>4,7</b>
Prof. intermédiaires santé	11	4,4	1	2,35
Prof. intermédiaires - public (fonctionnaires moyens)	5	1,9	1	2,35
<b>4) Employées de services</b>	<b>27</b>	<b>10.7</b>	<b>3</b>	<b>7</b>
Employées du service - public (fonctionnaires auxiliaires)	16	6,3	2	4,7
Employées des services - privé	11	4,4	1	2,3
<b>5) Travailleuses domestiques</b>	<b>51</b>	<b>20.1</b>	<b>1</b>	<b>2,3</b>
<b>6) Sans activité professionnelle</b>	<b>99</b>	<b>39.9</b>	<b>27</b>	<b>62,7</b>
<b>Etudiantes/élèves</b>	23	9,1	2	4,7
<b>Sans activité professionnelle</b>	44	17,4	12	27,9
<b>Retraitées</b>	34	13,4	13	30,1
<b>7) Autres</b>	<b>4</b>	<b>1,6</b>	<b>0</b>	<b>0</b>
<b>8) Sans réponse</b>	<b>15</b>	<b>6</b>	<b>2</b>	<b>4,7</b>
<b>Total</b>	<b>253</b>	<b>99,9</b>	<b>43</b>	<b>100</b>

Tableau réalisé par l'auteur.

Source : Questionnaires administrés par l'auteur en 2006 à Recife et en 2007 à Londrina.

A Londrina, la relation entre actives et inactives s'inverse, les secondes représentant 62,7 % des personnes interrogées<sup>424</sup>. Parmi les participantes, on compte peu d'employées domestiques par rapport à Recife Cette catégorie professionnelle est

<sup>424</sup> A Londrina, la proportion des femmes inactives dans la population est de 68%. Prefeitura do município de Londrina/ secretaria do planejamento, *Perfil de Londrina, 2007*, Londrina, PML, 2007, p. 254.

globalement moins importante à Londrina, où l'on compte 8 % d'employées domestiques<sup>425</sup>, alors qu'elles représentent 18 % des actives à Recife<sup>426</sup>. Mais cette différence dépend surtout de l'existence d'un syndicat des employées domestiques à Recife, invité à participer par la municipalité. Dans les deux villes, les cadres et professions libérales sont largement sous-représentés.

Les positions occupées par les participantes dans la sphère économique se lisent dans leur niveau de revenu. Les personnes ayant un revenu individuel inférieur ou équivalent à un salaire minimum sont présentes à hauteur de 38 % à Recife et 60 % à Londrina. Les participantes sont, en outre, principalement issues de ménages modestes, bénéficiant de revenus compris entre 2 et 5 salaires minimums<sup>427</sup>.

Au Brésil, certains organismes distinguent des « classes économiques », en particulier depuis l'adoption du Critère de classification économique Brésil (CCEB) en 2008, qui vise à définir le niveau de vie des ménages<sup>428</sup>. Cinq « classes » ont ainsi été distinguées, hiérarchisées par des lettres, la classe A désignant les plus riches et la classe E les très pauvres. Les participantes aux assemblées territoriales sont principalement issues de la classe D, soit les ménages pauvres, ainsi que les tranches inférieures de la classe C, c'est-à-dire la classe moyenne inférieure.

Dans l'assemblée de Recife, on constate néanmoins une surreprésentation des foyers bénéficiant d'un revenu entre 2 à 5 salaires minimums, et une sous-représentation des plus pauvres, détenant un revenu ne dépassant pas un salaire minimum (10,7 % dans les

---

<sup>425</sup>. Prefeitura de Londrina, *Perfil de Londrina*, 2007, rapport cité, p. 254.

<sup>426</sup>. Ministerio do Trabalho e Emprego, « A mulher no mercado do trabalho da região metropolitana de Recife », *Sistema pesquisa de emprego e desemprego*, Brasília, mars 2010, p. 3.

<sup>427</sup> Nous avons utilisé, dans notre questionnaire, le système de classification de l'IGBE pour définir les tranches de revenus. Cette classification repose sur le nombre de salaires minimum, et non sur les classes économiques, critère qui est surtout utilisé depuis 2008 et l'adoption du Critère de classification économique Brésil (CCEB).

<sup>428</sup>. Le CCEB de 2008, adopté par l'Association brésilienne des entreprises et de la recherche (ABEP) distingue cinq classes, allant de A à E, à partir de tranches de revenus et des biens détenus par les ménages. Ces classes économiques sont davantage définies à partir de tranches de revenus dans les études portant sur les nouvelles classes moyennes, en particulier les recherches réalisées par la Fondation Getúlio Vargas. Celle-ci utilise, par exemple, les fourchettes de salaires suivantes pour distinguer les classes économiques :

Classe E (très pauvres) : de 0 à 705 RS.

Classe D (foyers pauvres) : de 705 à 1064 RS.

Classe C (classe moyenne) : de 1064 à 4591 RS.

Classe B (milieux aisés) : de 4854 à 6 329 RS.

Classe A (classe supérieure) : plus de 6 329 RS.

Fundação Getúlio Vargas, *Miséria e a nova classe média na década da igualdade*, Rio de Janeiro, Centro de Políticas Sociais/FGV, 2008, p. 9.

assemblées contre 18 % dans la ville). Les ménages les plus aisés sont quant à eux sous-représentés.

Tableau 8 : Revenus individuels et revenus des ménages des participantes aux pré-conférences de Recife et Londrina (en valeur absolue et en %)

Nombre de salaire minimum (SM)	Revenu des participantes		Revenu du ménage		Revenu moyen des ménages à Recife
	Total	%	Total	%	%
<b>Jusqu'à 1 SM (350 RS)</b>	98	<b>38,7</b>	27	<b>10,7</b>	<b>18,7</b>
<b>De 1 à 2 SM (350-700 RS)</b>	73	<b>28,9</b>	59	<b>23,3</b>	<b>28,3</b>
<b>De 2 à 5 SM (700-1750 RS)</b>	51	<b>20,1</b>	111	<b>43,9</b>	<b>31,3</b>
<b>De 5 à 10 SM (1750-3500 RS)</b>	11	<b>4,3</b>	21	<b>8,3</b>	<b>10,1</b>
<b>De 10 à 20 SM (3500-7000 RS)</b>	5	<b>2</b>	9	<b>3,5</b>	<b>5,3</b>
<b>Plus de 20 SM (Plus de 7000 RS)</b>	0	<b>0</b>	0	<b>0</b>	<b>2,7</b>
<b>Sans réponse</b>	15	<b>6</b>	26	<b>10,3</b>	<b>3,6</b>
<b>Total</b>	253	<b>100</b>	253	<b>100</b>	<b>100</b>

Source : Revenu des participantes et revenu du ménage : Questionnaire administré par l'auteure en 2006. Le salaire minimum de 2006 est de 350 Réais.

Revenu moyen des ménages à Recife : IBGE, « Séries estatísticas e séries históricas, PD248 : Revenu moyen mensuel des foyers, par classes de salaires minimum, année 2006 », *Pesquisa Nacional por Amostragem de Domicílios, 2001-2009*.

Les assemblées de Londrina présentent un profil similaire, avec une majorité de personnes issues de foyers gagnant de 2 à 5 salaires minimums. Faute de statistiques sur le revenu moyen des ménages pour cette municipalité, le tableau suivant ne présente que les données relatives aux seules participantes.

Tableau 9 : Revenus individuels et revenus des ménages des participantes aux pré-conférences de Londrina (en valeur absolue et en %)

Nombre de Salaire minimum (SM)	Revenus des participantes		Revenu des ménages	
	Total	%	Total	%
<b>Jusqu'à 1 SM (380 RS)</b>	26	<b>60,5</b>	4	<b>9,3</b>
<b>de 1 à 2 SM (380-760 RS)</b>	5	<b>11,6</b>	12	<b>27,9</b>
<b>de 2 à 5 SM (760-1900 RS)</b>	7	<b>16,3</b>	17	<b>39,5</b>
<b>de 5 à 10 SM (1900-3800 RS)</b>	3	<b>6,9</b>	5	<b>11,6</b>
<b>de 10 à 20 SM (3800-7600 RS)</b>	0	<b>0</b>	1	<b>2,3</b>
<b>Plus de 20 SM (plus de 7600 RS)</b>	0	<b>0</b>	0	<b>0</b>
<b>Sans réponse</b>	2	<b>4,7</b>	4	<b>9,3</b>
<b>Total</b>	43	<b>100</b>	43	<b>99,9</b>

Source : Questionnaire administré par l'auteure en 2007. Le salaire minimum de 2007 est de 380 réais.

### ***Des participantes préalablement mobilisées ?***

Les participantes aux assemblées sont, avant tout, des membres d'une association de quartier. Egalement observée dans le cas du Budget participatif de Porto Alegre, la prépondérance des adhérents associatifs a parfois été associée à la mobilisation d'acteurs ayant préalablement une trajectoire militante<sup>429</sup>. Mais cette interprétation ne rend que partiellement compte des dynamiques d'affiliation associative dans les quartiers. Les organisations d'habitants, et parmi elles les associations de femmes, ne sont pas nécessairement tournées vers l'action collective. Certaines d'entre elles ont plutôt un rôle de prestation de service sur un territoire. Plusieurs des groupes de femmes de Recife et Londrina sont également des groupes de production, dont la vocation principale est la commercialisation de produits artisanaux. L'affiliation associative recouvre donc des sens multiples selon les acteurs. Pour certains, elle désigne une participation plus ou moins soutenue aux activités militantes d'un quartier ; pour d'autres, elle renvoie davantage à l'exercice d'une activité professionnelle ou à un rôle d'usager de services administrés par les associations de quartier. Cette diversité des

<sup>429</sup>. Marion Gret et Yves Sintomer, *Porto Alegre, l'espoir d'une autre démocratie*, op. cit., p. 85.

formes d'investissement explique que les organisations de quartiers n'aient pas forcément un impact notable sur la politisation des acteurs, comme l'indique l'étude de Lucio Renno. Pour ces raisons, nous envisagerons l'affiliation associative, non pas comme la preuve d'une mobilisation préalable des participantes, mais comme le signe d'une intégration dans des réseaux territorialisés orientés, ou non, vers l'action militante.

A Recife, 45% des participantes sont membres d'une association de quartier, mixte ou exclusivement féminine. Les personnes engagées dans des organisations nationales du mouvement social, à l'image de la Centrale des mouvements populaires (5 %) et des ONG spécialisées sur les thématiques du genre (5 %) sont moins nombreuses<sup>430</sup>.

Tableau 10 : Affiliation organisationnelle des participantes aux pré-conférences de Recife et de Londrina

Affiliation organisationnelle	Recife		Londrina	
	Assemblées	%	Assemblées	%
<b>ONG spécialisée sur le genre</b>	14	<b>5,5</b>	0	<b>0</b>
<b>Association d'habitants</b>	90	<b>35,6</b>	8	<b>18,6</b>
<b>Association de femmes</b>	24	<b>9,5</b>	15	<b>34,9</b>
<b>Centrale des Mouvements Populaires</b>	13	<b>5,1</b>	1	<b>2,3</b>
<b>Syndicat</b>	4	<b>1,6</b>	6	<b>14</b>
<b>Groupe religieux ou culturel</b>	7	<b>2,8</b>	0	<b>0</b>
<b>Sans affiliation</b>	84	<b>33,2</b>	12	<b>27,9</b>
<b>Sans réponse</b>	17	<b>6,7</b>	1	<b>2,3</b>
<b>Total</b>	253	<b>100</b>	43	<b>100</b>

Source : questionnaire administré par l'auteure en 2006 à Recife et en 2007 à Londrina.

A Londrina, on retrouve une proportion plus importante de membres associatifs, en particulier des organisations féminines de quartier, en raison des règles du dispositif dans cette ville. Mais à Recife comme à Londrina, la proportion de participantes sans

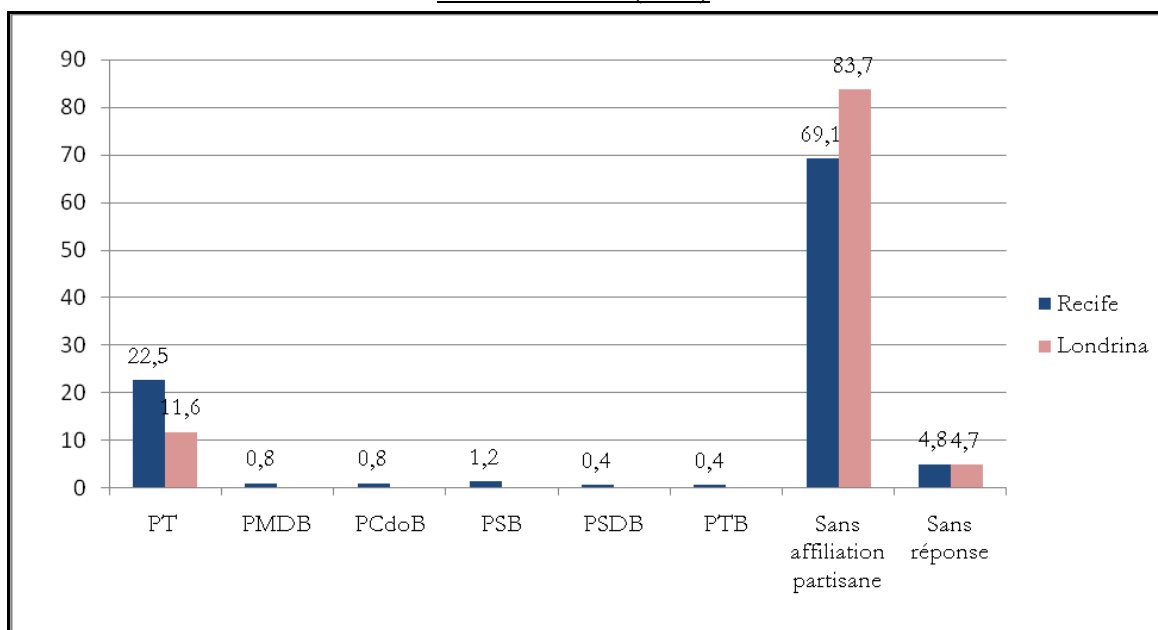
<sup>430</sup>. Notons qu'à Recife, une pré-conférence spécifique est organisée pour les « organisations », ce qui contribue à la présence de militantes des organisations du mouvement social.



affiliation organisationnelle reste comparable, s'élevant à 33 % dans la capitale du Pernambouc et à 28 % dans la ville du Paraná.

Les adhérentes partisans sont quant à elle moins présentes et lorsqu'elles le sont, elles appartiennent avant tout aux partis de la coalition au pouvoir, en particulier au PT.

**Tableau 11 : Pourcentage d'adhérentes partisans durant les pré-conférences de Recife et de Londrina (en%)**



Source : questionnaire administré par l'auteur en 2006 à Recife et en 2007 à Londrina.

PT : Parti des Travailleurs ; PMDB : Parti du mouvement démocratique brésilien ; PCdoB : Parti Communiste du Brésil ; PSB : Parti socialiste brésilien ; PSDB : Parti de la social-démocratie brésilienne ; PTB : Parti travailliste brésilien.

La présence inégale d'adhérentes partisans renvoie à la structuration locale du PT dans chacune des deux villes. Dans la capitale du Pernambouc, le mouvement de Lula comprend un secrétariat féminin composé de militantes multi-positionnés dans le parti et les organisations féminines. A l'inverse, Le PT de Londrina n'irrigue que peu de « réseaux » féminins dans la ville.

La participation aux pré-conférences de Recife et Londrina est ainsi le fait de personnes qui disposent de faibles de capitaux scolaires et économiques, mais intégrées dans des réseaux territoriaux organisés autour des associations de quartier. L'« associativisme », qui est présenté par certains auteurs comme l'un des facteurs

favorisant la « réussite » d'un dispositif, si l'on entend par réussite la participation d'acteurs habituellement peu participants, constitue bien un facteur explicatif de l'investissement dans le cycle de pré-conférences. L'importance de ce facteur diminue néanmoins durant la seconde phase du dispositif, c'est-à-dire lors de l'assemblée générale de la conférence, les ressources individuelles des participantes semblant peser d'un poids plus lourd.

### **Section III) La réintroduction d'un cens : la logique de la représentation**

Les pré-conférences se concluent, à Recife et comme Londrina, par la désignation de « déléguées » qui sont ensuite invitées à prendre part aux délibérations de l'assemblée générale de la conférence des femmes. L'introduction d'une logique de représentation s'accompagne de la réintroduction d'un cens et de l'exclusion des plus démunies.

#### ***Des profils plus homogènes***

La logique de la délégation s'accompagne d'une redéfinition de la structure d'âge des participantes. Les plus jeunes et, dans une moindre mesure, les personnes âgées sont marginalisées au profit des femmes de 40/59 ans. Les personnes d'âge intermédiaires sont surreprésentées, ce qui rejoint les logiques de la participation conventionnelle.

Tableau 12 : Age des participantes à l'assemblée plénière de la conférence des femmes de Recife et de Londrina

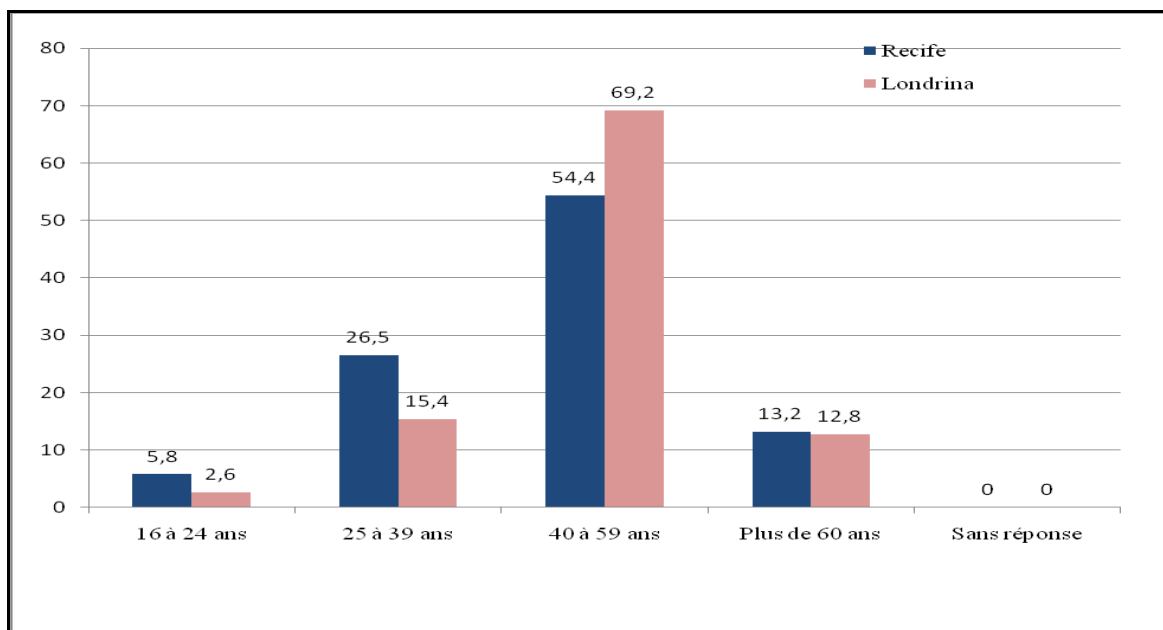
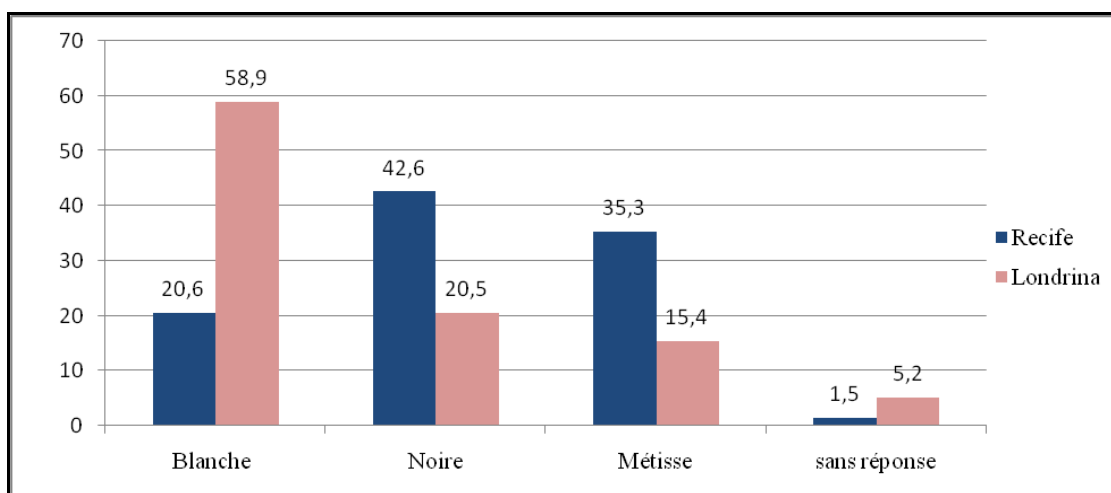


Tableau réalisé par l'auteure.

Source : Questionnaire administré par l'auteure en 2006 à Recife et 2007 à Londrina

En outre, les déléguées présentes lors des assemblées finales des conférences de Recife et Londrina se définissent plus systématiquement comme des personnes « noires » que lors des premières assemblées.

Tableau 13 : Auto-identification "ethnique" des participantes à l'assemblée plénière de la conférence des femmes de Recife et de Londrina (en %)



Source : Questionnaire administré par l'auteure en 2006 à Recife et en 2007 à Londrina.

Ces données signifient-elles, pour autant, que les assemblées plénières sont plus métissées que les assemblées territoriales ? Nos observations de terrain contredisent ce constat. Les données recueillies sont moins à considérer comme une photographie des assemblées que comme le marqueur d'une évolution du profil des participantes, qui se définissent plus aisément comme noires, lorsque leur couleur de peau est métissée. La tendance au blanchiment observée dans les assemblées territoriales s'inverse au sein de l'assemblée finale, un phénomène qui peut s'expliquer par l'élection de déléguées davantage investies dans les ONG et les organisations du mouvement social, au sein desquelles les thématiques du genre et de la race sont pensées conjointement. L'identification plus systématique à la catégorie « noire » semble donc dépendre de l'évolution des affiliations militantes des participantes.

### ***Un renouvellement des inégalités socio-économiques***

Les capitaux scolaires jouent un rôle plus déterminant pour l'occupation du poste de « déléguée ». Les acteurs ayant un diplôme du secondaire et universitaire augmentent sensiblement et représentent 53 % des acteurs à Recife et 50 % à Londrina. Cette évolution est le reflet de deux facteurs. Le premier réside dans l'auto-exclusion des plus démunies lors du processus de désignation des déléguées. Les personnes élues ont, en second lieu, davantage une trajectoire militante et/ou elles occupent un poste de direction au sein des organisations du mouvement social et des associations de quartier. La composition des assemblées reproduit les hiérarchies sociales qui traversent ces mêmes organisations.

Tableau 14 : Scolarité des participantes à l'assemblée plénière de la conférence des femmes de Recife et de Londrina (en %)

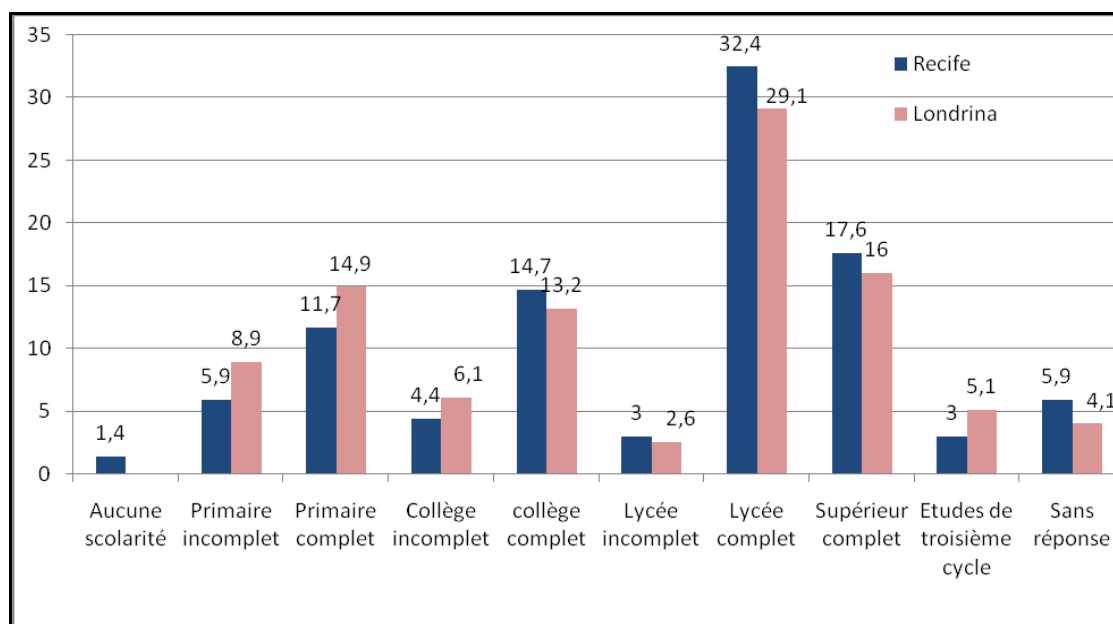


Tableau réalisé par l'auteure

Source : Questionnaire administré par l'auteure en 2006 à Recife et en 2007 à Londrina

Mais si le niveau de scolarité des participantes augmente dans les assemblées plénières, les déléguées ayant un niveau de scolarité primaire et secondaire (collège complet ou lycée incomplet) restent largement représentées (41 % à Recife et 43 % à Londrina), bien qu'à un niveau inférieur aux premières assemblées. Seuls les personnes n'ayant aucun diplôme voient leur présence décliner sensiblement, voire sont absentes à Londrina.

La croissance du niveau de scolarité se traduit par une augmentation des personnes actives durant les assemblées plénières et des employées de la fonction publique. A Londrina, la présence de cadres et professions intellectuelles supérieures augmente sensiblement, en raison de la présence des membres d'une organisation de représentation patronale, l'Association des commerçants et des industriels de Londrina (ACIL), sollicitée pour contribuer à l'organisation de la conférence.

Tableau 15 : Profession des participantes à l'assemblée plénière de la conférence des femmes de Recife et de Londrina (en valeur absolue et en %)

Profession	Recife		Londrina	
	Assemblées	%	Assemblées	%
<b>1) Artisans, commerçants et chefs d'entreprises</b>	<b>7</b>	<b>10,3</b>	<b>3</b>	<b>7,7</b>
Artisans (formel et informel)	5	7,3	2	5,2
Commerçants	2	3	1	2,5
<b>2) Cadres et professions intellectuelles supérieures</b>	<b>7</b>	<b>10,3</b>	<b>11</b>	<b>28,1</b>
Professions libérales	2	3	4	10,2
Cadres – public	1	1,3	0	0
Cadres – privé	2	3	1	2,5
Scientifiques et assimilés	2	3	0	0
Enseignants et assimilés	0	0	4	10,2
Artistes	0	0	2	5,2
<b>3) Professions intermédiaires</b>	<b>6</b>	<b>8,8</b>	<b>4</b>	<b>10,2</b>
Prof. intermédiaires santé	3	4,4	3	7,7
Prof. intermédiaires - public (fonctionnaires moyens)	3	4,4	1	2,5
<b>4) Employées de services</b>	<b>19</b>	<b>27,9</b>	<b>6</b>	<b>15,4</b>
Employées des services - public (fonctionnaires auxiliaires)	16	25,5	2	5,2
Policiers et militaires	0	0	1	2,5
Employées des services - privé	3	4,4	3	7,7
<b>5) Travailleuses indépendantes du secteur informel</b>	<b>4</b>	<b>5,9</b>	<b>1</b>	<b>2,5</b>
<b>6) Travailleuses domestiques</b>	<b>7</b>	<b>10,3</b>	<b>0</b>	<b>0</b>
<b>7) Sans activité professionnelle</b>	<b>13</b>	<b>19,1</b>	<b>12</b>	<b>30,8</b>
Etudiantes/élèves	2	3	2	5,2
Sans activité	11	16,1	10	25,6
<b>8) Autres</b>	<b>1</b>	<b>1,3</b>	<b>0</b>	<b>0</b>
<b>9) Sans réponse</b>	<b>4</b>	<b>5,9</b>	<b>2</b>	<b>5,2</b>
<b>Total</b>	<b>68</b>	<b>99,8</b>	<b>39</b>	<b>99,9</b>

Tableau réalisé par l'auteure.

Source : Questionnaire administré par l'auteure en 2006 à Recife et en 2007 à Londrina

La phase de délégation s'accompagne ainsi d'une évolution du profil des participantes au profit d'acteurs exerçant une activité professionnelle plus valorisée. Les

habitantes qui se maintiennent dans le dispositif représentent les franges les plus stables des milieux modestes mais également des milieux plus favorisés. Cette évolution se lit également dans sur les revenus des participantes, ces dernières étant davantage issues des franges inférieures et supérieures de la classe moyenne (la classe C).

Tableau 16 : Revenus individuels et revenus des ménages des participantes à l'assemblée plénière de la conférence des femmes de Recife et de Londrina (en %)

Nombre de Salaires Minimums (SM)	Recife				Londrina			
	Revenu individuel	%	Revenu du ménage	%	Revenu individuel	%	Revenu du ménage	%
<b>Jusqu'à 1 SM</b>	14	<b>20,6</b>	3	<b>4,4</b>	10	<b>25,6</b>	2	<b>5,1</b>
<b>De 1 à 2 SM</b>	25	<b>36,8</b>	15	<b>22,1</b>	7	<b>18</b>	8	<b>20,5</b>
<b>De 2 à 5 SM</b>	17	<b>25</b>	33	<b>48,5</b>	7	<b>18</b>	13	<b>33,4</b>
<b>De 5 à 10 SM</b>	6	<b>8,8</b>	11	<b>16,2</b>	10	<b>25,6</b>	11	<b>28,2</b>
<b>De 10 à 20 SM</b>	1	<b>1,5</b>	1	<b>1,5</b>	2	<b>5,1</b>	2	<b>5,1</b>
<b>Plus de 20 SM</b>	0	<b>0</b>	0	<b>0</b>	0	<b>0</b>	0	<b>0</b>
<b>Sans réponse</b>	5	<b>7,3</b>	5	<b>7,3</b>	3	<b>7,7</b>	3	<b>7,7</b>
<b>Total</b>	68	<b>100</b>	68	<b>100</b>	39	<b>100</b>	39	<b>100</b>

Tableau réalisé par l'auteure

Source : Questionnaire administré par l'auteure en 2006 à Recife et en 2007 à Londrina

### *Des déléguées militantes*

Les déléguées se définissent plus systématiquement comme membres d'une organisation du mouvement social. A Recife, on retrouve principalement les membres d'ONG, en particulier celles qui composent le FMPE. A Londrina, c'est plutôt la proportion des syndiquées qui augmente, en particulier de la CUT, en raison de la structuration du PT dans cette ville. Dans les deux villes, la présence des adhérentes des organisations de quartiers, mixtes ou féminines, décline même si elle reste importante (35 % à Recife et 30 % à Londrina).

Tableau 17 : Affiliation organisationnelle des participantes à l'assemblée plénière de la conférence des femmes à Recife et à Londrina (en valeur absolue et en %)

Affiliation organisationnelle	Recife		Londrina	
	Assemblée plénière	%	Assemblée plénière	%
<b>ONG spécialisée sur le genre</b>	17	<b>25</b>	1	<b>2,6</b>
<b>Association d'habitants</b>	11	<b>16,2</b>	4	<b>10,2</b>
<b>Association de femmes</b>	13	<b>19,1</b>	8	<b>20,5</b>
<b>Centrale des Mouvements Populaires</b>	2	<b>3</b>	1	<b>2,6</b>
<b>Association de lutte contre le racisme</b>	0	<b>0</b>	2	<b>5,1</b>
<b>Syndicat</b>	3	<b>4,4</b>	7	<b>17,8</b>
<b>Groupe religieux ou culturel</b>	3	<b>4,4</b>	0	<b>0</b>
<b>Association de commerçants</b>	0	<b>0</b>	3	<b>7,8</b>
<b>Sans affiliation</b>	12	<b>17,6</b>	8	<b>20,6</b>
<b>Sans réponse</b>	3	<b>4,4</b>	1	<b>2,6</b>
<b>Autre</b>	4	<b>5,9</b>	4	<b>10,2</b>
<b>Total</b>	68	<b>100</b>	39	<b>100</b>

Source : Questionnaire administré par l'auteure en 2006 à Recife et en 2007 à Londrina

Cette affiliation plus systématique s'accompagne également d'une évolution des modalités d'engagement. Bien que le tableau précédent ne permette pas d'illustrer ce point, nos observations indiquent que, parmi les membres des ONG à Recife on compte une proportion importante de militante professionnalisées, vivant de et pour l'organisation qu'elles représentent. De même, parmi les membres d'association de quartiers, féminine ou mixte, plusieurs des participantes occupent une position de direction associative. Les déléguées adhèrent en outre, plus fréquemment à un parti, en particulier le PT : 25 % des participantes de l'assemblée générale à Recife adhèrent ou prennent part aux réunions de cette formation ; 20,5 % à Londrina.

\*            \*

\*



Les conférences des femmes sont donc traversées par une inversion incontestable du cens de la participation mais partielle et ponctuelle. Inversion du cens de la participation, dans la mesure où ce sont majoritairement des acteurs qui sont habituellement peu participants, compte tenu de leurs propriétés sociales, qui investissent le premier cycle d'assemblée.

Inversion partielle seulement, puisque cette participation recoupe les pratiques de mobilisations associatives dans les quartiers, bien qu'elle se distingue des logiques de la participation conventionnelle. Enfin, inversion ponctuelle, car la présence d'acteurs disposant de peu de ressources socio-économiques et scolaires reste limitée aux premières assemblées. Les « représentantes » élues à chaque étape du dispositif se différencient par leurs ressources socio-économiques et militantes des participantes « ordinaires » dont elles portent la voix.

Cette logique de distinction ne résulte pas uniquement de l'introduction de mécanismes de représentation au sein des conférences. Elle dépend également de la manière dont les participantes investissent et perçoivent ce dispositif.

## Chapitre 2.2 : La participation ponctuelle comme délégation

---

Par quel processus la composition du premier cycle d'assemblées est rendue possible à Recife et à Londrina ? Il nous faut à présent rendre compte d'une mobilisation qui n'est pas continue, mais éphémère puisque pour la grande majorité des acteurs, elle ne dure que le temps d'une assemblée<sup>431</sup>.

Les caractéristiques de cette participation, et plus précisément sa dimension « populaire », ont souvent été expliquées par la nature des dispositifs. Pour Rebecca Abers, trois facteurs permettent de cerner la composition du public des premières assemblées du budget participatif de Porto Alegre: les effets perçus du dispositif, qui réduiraient le coût de la participation pour les plus démunis ; la nature des thèmes soumis à la discussion, c'est-à-dire les besoins de base ; le rôle de mobilisation joué par l'Etat<sup>432</sup>. L'analyse est intéressante car elle met en évidence le poids des acteurs politiques dans le processus de mobilisation, qui, nous le verrons aide à comprendre la participation des administrées. Mais elle moins convaincante lorsqu'elle présente la mobilisation des déshérités comme une pratique orientée vers une même finalité, qui serait la satisfaction des besoins de base. Selon cette approche, les citoyens auraient, préalablement à leur investissement, une connaissance minimale des enjeux du dispositif en fonction de laquelle ils évalueraient les coûts et les bénéfices de la participation. Ils se mobiliseraient d'abord pour influencer sur les débats et orienter les ressources publiques en leur faveur, la participation les conduisant par la suite à redéfinir les motifs de leur engagement.

On peut néanmoins se demander si cet objectif unifié correspond au sens que des participants relativement variés confèrent à leur investissement lorsqu'ils se mobilisent ponctuellement. Dans notre cas d'étude, les habitantes se rendent aux conférences des femmes pour des raisons qui rejoignent les finalités du dispositif mais qui les dépassent également. En réalité, elles « se mobilisent » moins, qu'elles ne « *sont* mobilisées » et ce, par des acteurs qui ne partagent pas nécessairement les mêmes caractéristiques

---

<sup>431</sup>. Notons que, comme dans la sociologie de l'action collective, la participation ponctuelle aux dispositifs participatifs est souvent peu étudiée. Voir Frédéric Sawicki et Johanna Siméant, « Décloisonner la sociologie de l'engagement militant. Note critique sur quelques tendances récentes des travaux français », *Sociologie du Travail*, Paris, 2009, p. 1, consulté en ligne le 13 février 2011 [doi:10.1016/j.soctra.2008.12.006.].

<sup>432</sup>. Rebecca Abers, *Inventing Local Democracy*, *op. cit.*, p. 135-153.

sociales qu'elles<sup>433</sup>. Plus précisément, la participation d'habitantes faiblement dotées en ressources est rendue possible par le travail de mobilisation de celles que l'on nommera les « entrepreneures de participation ». Cette notion peut être définie, par analogie avec la notion d'entrepreneurs dans la sociologie de l'action collective, comme des acteurs initiant la participation, en cumulant des ressources, telles que le temps ou la connaissance des programmes gouvernementaux, nécessaires à l'entrée dans les dispositifs<sup>434</sup>. Mais l'entreprise de mobilisation assurée par les agents externes n'explique pas, à elle seule l'investissement des habitantes. Les relations sociales propres à l'espace des quartiers populaires, en particulier l'interdépendance des habitantes en leur sein, contribuent également au succès des mobilisations participatives et conduisent à la consolidation de conceptions plurielles de la participation.

La première section présentera les démarches d'encadrement de la participation, assurées par les acteurs administratifs. Dans une seconde section, nous verrons que l'inversion du cens de la participation est rendue possible par l'activation de réseaux territorialisés. Dans un troisième temps, nous étudierons la manière dont les femmes participant ponctuellement aux assemblées conçoivent et définissent leur participation.

## **Section I) Les mobilisations participatives**

Pour comprendre comment et pourquoi des citoyennes investissent les assemblées, il nous faut d'abord analyser le processus par lequel elles sont invitées à le faire, c'est-à-dire la manière dont la tenue des conférences est diffusée auprès de la population locale. A la différence des convocations électorales, dont l'organisation est relativement ritualisée - elles sont organisées au Brésil tous les quatre ans, en fin d'année et dans des lieux fixes - les conférences des femmes se déroulent dans des lieux qui varient d'une année sur l'autre et selon un calendrier qui n'est pas stabilisé. Leur moindre institutionnalisation impose donc aux acteurs administratifs d'annoncer leur tenue, ce qui leur confère un rôle de premier plan dans ce que l'on peut appeler, par analogie avec la période électorale, les « mobilisations participatives », que l'on définira comme l'action par laquelle certains acteurs travaillent à la familiarisation des pratiques

---

<sup>433</sup>. Johanna Siméant, *La cause des-sans papiers*, op. cit., p. 53-54.

<sup>434</sup>. Mayer Zald et John McCarthy, *The Dynamics of Social Movements: Resource, Mobilization, Social Control and Tactics*, Cambridge (Mass.), Winthrop, 1979.

participatives au sein de la population<sup>435</sup>. Comme en période électorale, ce travail de mobilisation ne consiste pas uniquement à emporter l'adhésion des habitants à l'égard de la participation mais il s'appuie sur la mobilisation de ressources de toutes natures, à la fois idéologiques, matérielles et humaines<sup>436</sup>. Il constitue également une phase de sélection et de transmission d'un mode de comportement légitime au sein des assemblées.

### ***La mobilisation comme sélection***

Les acteurs administratifs jouent un rôle d'entrepreneurs de participation en usant des compétences qu'ils ont acquises au cours d'une trajectoire militante pour mobiliser leurs réseaux partisans ou militants et faire participer les quartiers.

Dans les deux villes, ils annoncent la tenue des conférences en faisant principalement usage d'une communication orale. La communication écrite, par la voie de presse ou de courriers, reste secondaire<sup>437</sup>, en raison de la nature du public en partie ciblé, les habitantes des quartiers populaires, qui ne sont pas toutes alphabétisées<sup>438</sup>. Mais le recours à la communication orale vise également à maîtriser les contours du public des conférences et à sélectionner les participantes « légitimes ».

A Recife, les mobilisations participatives sont assurées par les membres de la Coordination de la femme, qui privilégient, d'abord, les réseaux militants et partisans auxquels elles appartenaient avant leur nomination au sein du gouvernement municipal. Elles s'appuient sur leurs « capitaux militants », c'est-à-dire cet « ensemble de savoirs et de savoir-faire mobilisables lors des actions collectives, des luttes inter ou intra-

---

<sup>435</sup>. Michel Offerlé, « Mobilisation électorale et invention du citoyen. L'exemple du milieu urbain à la fin du XIX<sup>e</sup> siècle », in Daniel Gaxie (dir.), *Explication du vote. Un bilan des études électorales en France*, Paris, Presses de la FNSP, 1989, p. 153.

<sup>436</sup>. Rémi Lefebvre, « Le travail de mobilisation électorale », in Antonin Cohen, Bernard Lacroix et Philippe Riutort (dir.), *Nouveau manuel de science politique*, Paris, La Découverte, coll. « Grands repères », 2009, p. 406-421.

<sup>437</sup>. On peut ainsi distinguer les modes de communication utilisés pour annoncer les conférences des femmes à Recife et Londrina des démarches effectuées pour diffuser la tenue des dispositifs participatifs en France. Dans le cas du débat public sur la construction de nouvelles lignes TGV, Sandrine Rui mentionne que les acteurs institutionnels ont généralement été informés par le biais d'invitations personnalisées alors que les acteurs individuels ou collectifs, tels que les associations, se sont « invités » au débat, après avoir pris connaissance par la presse de la tenue du débat public. Sandrine Rui, *La démocratie en débat. Les citoyens face à l'action publique*, Paris, Armand Colin, 2004.

<sup>438</sup>. En 2006, le taux d'analphabétisme était de 10,4 % pour l'ensemble du Brésil. A Recife, il atteint 12 % contre 8 % à Londrina. IBGE, *Pesquisa de indicadores sociais mínimos*, 2006.

partisanes »<sup>439</sup> afin d'assurer la présence de certains interlocuteurs au sein des conférences. Ces savoir-faire passent notamment par l'activation de réseaux militants préexistants, structurés autour du PT. Parmi les organisations sélectionnées, on retrouve principalement les associations membres du FMPE. Ces réseaux militants recoupent, en outre, des réseaux professionnels organisés autour des ONG spécialisées sur le genre mais également du syndicat des employées domestiques, qui prend part au FMPE.

A l'inverse, certains groupes sont « oubliés », surtout ceux qui n'ont pas de liens avec les membres du gouvernement local, tels que les départements féminins des partis d'opposition et les syndicats non *cutistes*<sup>440</sup>. En d'autres termes, les acteurs administratifs privilégient les groupes et acteurs de gauche. Ils inscrivent les conférences des femmes dans les clivages propres au champ politique. Aussi, si un certain type d'organisations du mouvement social investit les dispositifs, leur présence ne résulte pas seulement de leur intérêt particulier pour la démocratie participative ou de leur culture politique, mais également de leur sélection préalable par les acteurs administratifs.

En revanche, les opposants au gouvernement municipal qui souhaitent participer doivent « s'inviter ». A Recife, la démarche est rare au vu des affiliations partisanes des participantes. A Londrina, quelques groupes d'opposition investissent les assemblées, mais la faiblesse numérique de leur présence dit l'inégale ouverture du dispositif à l'ensemble des organisations de la ville. Présidente d'une coopérative de femmes et adhérente du PSDB, Luciana exhorte, lors de l'assemblée plénière de la conférence, les acteurs administratifs à justifier l'exclusion de certains groupes féminins :

« Assemblée plénière de la conférence municipale des femmes de Londrina. L'assemblée débute par la lecture du règlement. Plusieurs personnes demandent la parole. Celle-ci leur est accordée à la fin de la lecture.

Luciana : J'aimerais comprendre pourquoi les femmes ne sont pas toutes représentées aujourd'hui... J'ai discuté hier avec des amies qui font partie d'associations. Elles ne participent pas car elles n'étaient pas au courant. Les médias n'ont pas relayé l'information. Je ne comprends pas comment la communication a été faite [...].

Joelma : Je souhaite répondre car j'ai fait partie de la commission de mobilisation avec Dulce [de la CUT]. Nous avons fait plusieurs assemblées dans les quartiers et nous avons également contacté les habitants des zones rurales. Il y a eu des assemblées à des horaires les plus divers. Nous avons

---

<sup>439</sup>. Frédérique Matonti et Franck Poupeau, « Le capital militant : essai de définition », *Actes de la recherche en sciences sociales*, vol. 5, n°155, 2004, p. 8.

<sup>440</sup>. Relatif au syndicat la CUT.

essayé de mobiliser largement. Mais le problème est que toutes les femmes n'ont pas les moyens de se déplacer. Les médias n'ont pas donné suite à notre demande et cela n'est pas de notre responsabilité.

Au cours du déjeuner, je discute, de manière informelle, avec Luciana. Celle-ci dit s'« être invitée », en dépit de son opposition au PT, après avoir pris connaissance de l'organisation de la conférence lors d'un passage à la mairie »<sup>441</sup>.

A Londrina, l'activation des réseaux partisans conduit à la mobilisation d'un nombre d'acteurs bien plus restreint qu'à Recife, du fait de la moindre articulation entre le PT et les organisations féminines locales. Seules les militantes du PT et ses alliés traditionnels, principalement la CUT sont « sélectionnées », ce qui induit une participation de moindre ampleur en particulier des ONG spécialisées sur le genre.

Mais cette faiblesse est compensée par les démarches effectuées auprès des habitantes des quartiers populaires. Celles-ci sont assurées par une administration spécialisée, le Centre de participation populaire<sup>442</sup>, en charge de l'ensemble des processus participatifs. Cette structure dispose d'un fichier répertoriant les associations de la ville, qu'elle contacte à la veille des conférences. Ses membres, que nous pourrions comparer à des « professionnels de la participation »<sup>443</sup>, sont majoritairement des militants du PT, multi-positionnés, avant leur entrée dans le gouvernement, dans une organisation du mouvement social et un parti. Cette trajectoire leur confère une réelle connaissance des réseaux associatifs et partisans locaux, qu'ils peuvent ainsi solliciter afin de garantir la participation de groupes sociaux pré-définis :

Honorina a 46 ans lorsque nous la rencontrons. Femme au foyer jusqu'en 1994, elle milite cette même année contre la construction d'une voie rapide près de sa résidence (l'un des « cinq ensembles »<sup>444</sup> de la région Nord<sup>445</sup>). Cette mobilisation la conduit à se rapprocher de la Centrale des mouvements populaires (CMP), dont elle devient la vice-présidente dans son quartier. En 1999, elle adhère au PT et participe à l'organisation de la campagne électorale du conseiller municipal, André Vargas, dont elle

---

<sup>441</sup>. Notes de terrain, le 2 juin 2007.

<sup>442</sup>. *Núcleo de participação popular*.

<sup>443</sup>. Magali Nonjon « Professionnels de la participation : savoir gérer son image militante », *Politix*, vol. 2, n°70, 2005, p. 89-112.

<sup>444</sup>. Il s'agit d'un ensemble d'immeuble appelés *Cincos conjuntos*.

<sup>445</sup>. Londrina est divisée en 5 régions. Les régions constituent une unité administrative. Pour une localisation des régions, voir annexe 6.

devient la secrétaire en 2002<sup>446</sup>. En 2005, le maire de Londrina l'invite à prendre part à l'équipe du Centre de participation populaire.

« MH: Comment avez-vous fait pour contacter les participantes ?

Honorina: De la même façon que ce que l'on fait maintenant [pour la conférence des personnes âgées]. On va dans les associations de quartiers, dans les organisations, les ONG. Pour les secrétariats du gouvernement, on envoie une invitation par écrit.

MH: Qui s'est occupé de cela ?

Honorina : Les membres du Centre...moi, Joelma. Nous sommes allées dans les associations, les écoles municipales et de l'Etat, les postes de santé et on a expliqué qu'il allait y avoir une conférence. Bref, on a essayé de faire le tour de la ville. En général, on leur remettait un courrier, pour qu'ils aient un document en main avec toutes les informations... [...]

MH : Lors de la dernière pré-conférence, vous aviez l'air de bien connaître les personnes présentes...

Honorina : Ah, oui, parce que je connais Laura, la présidente de la crèche. Donc je l'ai appelée et lui ait dit d'inviter les mères, les amies, les gens qu'elle connaît, bref, toutes les femmes qu'elle connaît. J'ai également contacté les membres du parti. Donc c'est comme ça que nous faisons. Quand nous faisons une assemblée avec les handicapés, nous appelons Martine qui est une grande dirigeante en la matière...Eugénie s'occupe du mouvement noir et elle appelle tout le monde. Et tout le monde vient. Laura est aussi noire mais quand elle mobilise, elle mobilise toutes les femmes »<sup>447</sup>.

A Londrina, la centralisation administrative du processus de mobilisation conduit à la consolidation d'interlocuteurs stables, systématiquement contactés pour l'ensemble des dispositifs et dont il est attendu qu'ils mobilisent, à leur tour, certains groupes sociaux (les handicapés pour Martine, les noirs pour Eugénie). Cette stabilité permet de penser que, dans cette ville, la phase de mobilisation repose sur une prise de contact avec un groupe relativement restreint de dirigeantes associatives ou de militantes, connues des membres du Centre de participation populaire.

A l'inverse, à Recife, les démarches effectuées dans les quartiers sont moins personnalisées et reposent sur des procédés comparables aux mobilisations électorales : déambulation dans les rues, annonces réalisées par des voitures à haut-parleur<sup>448</sup> etc. Elles n'en témoignent pas moins d'un encadrement particulier de la participation des

---

<sup>446</sup>. André Vargas est élu conseiller municipal en 2000 puis député de l'Etat du Paraná en 2002.

<sup>447</sup>. Entretien réalisé avec Honorina, le 18 juillet 2007, dans les locaux du NPP.

<sup>448</sup>. Les voitures à haut-parleur sont également utilisées par les entreprises pour diffuser des spots publicitaires.

habitantes des quartiers populaires, qui constituent la cible de stratégies visant explicitement à assurer la participation du plus grand nombre d'habitantes. Au lendemain d'une assemblée ayant réuni un nombre de participantes inférieur à ce qui était espéré, la coordinatrice de la femme en exercice en 2006, Dalvanice propose les mesures suivantes à ses homologues de l'administration

« Dalvanice: Voilà notre évaluation au sein de la Coordination : a-t-on mobilisé ou a-t-on seulement informé ? Il faut que l'on évalue cela. Nous avons été dans les communautés et nous pensons que nous n'avons pas atteint notre objectif, c'est-à-dire mobiliser les femmes. Donc nous avons informé seulement, nous n'avons pas réussi à attirer leur attention. Donc nous avons informé. Si nos annonces ne sont pas suffisantes, nous devons en prendre acte. Bien sûr que nos objectifs sont avant tout qualitatifs, mais le quantitatif est important [...]. Celles qui s'occupent d'un périmètre doivent élaborer des stratégies. Nous pensons maintenant engager plusieurs actions, comme reprendre contact avec les leaders communautaires, les radios communautaires, utiliser une voiture à haut-parleur parce que les communautés ont l'habitude de ce moyen de communication. Nous allons élaborer une stratégie de guerre »<sup>449</sup>.

Comme en période électorale, les mobilisations participatives reposent principalement sur une prise de contact avec les dirigeants associatifs dans les quartiers, en particulier des organisations féminines, dont il est attendu qu'elles jouent un rôle d'intermédiaire avec les habitants de leur quartier<sup>450</sup>. Elles sont sollicitées pour rassembler « le plus de femmes possible, comme l'indique l'extrait d'observation suivant :

Journée de « mobilisation » dans le 3<sup>ème</sup> arrondissement assurée par Alcione, de la Coordination de la Femme et Réjane, membre du Conseil de la Femme. Nous sillonnons la zone dans une voiture de la mairie portant, sur chacune des portes, l'enseigne de la municipalité. Cet arrondissement est composé de deux zones : l'une relativement riche, où réside une partie de la « classe moyenne » *recifense* ; l'autre, plus populaire, composée de favelas urbanisées. Nous nous rendons dans la zone la plus pauvre. Les principales associations de quartier et de femmes ont été répertoriées par Alcione et Réjane. Nous débutons par une association connue de Rejane, « l'Association des habitants du Alto do Mandu » dont le siège est la maison de la présidente, Maria José.

Alcione : Je fais partie de la mairie. La mairie de Recife organise, cette fin de semaine, une pré-conférence pour les femmes, pour améliorer votre vie.

---

<sup>449</sup>. Notes de terrain, réunion du Conseil Municipal de la Femme, Recife, le 12 avril 2006.

<sup>450</sup>. Sur ce point, voir Dominique Vidal, *La politique au quartier*, op. cit., p. 184-187.



Réjane : Même si je ne fais pas partie de la mairie, notre objectif est d'organiser les femmes.

Maria José : C'est bien. Si on est au courant, on peut contacter la communauté.

Alcione : Il y aura une crèche et un repas durant la pré-conférence de samedi prochain. Nous voulons faire des politiques publiques pour nous, les femmes... pour savoir comment vous vivez dans les communautés. Plus il y aura de femmes, mieux ce sera. Pour être élue déléguée, il faut que cinq femmes votent pour vous.

Maria José : Vous pouvez me rappeler le thème ? C'est sur les questions des femmes ?

Alcione : Il y a 6 axes de travail : violence, santé, éducation, participation et contrôle social, développement économique et égalité raciale parce que ce sont les femmes noires qui sont le plus victimes de violences (Maria José est noire).

Maria José : C'est certain.

Alcione lui donne un tract précisant les lieux et dates de la conférence et lui rappelle de mobiliser le plus de femmes possible.

Cette présentation est répétée durant l'ensemble de la journée auprès de plusieurs organisations (religieuses, associations d'habitants et de femmes). Des tracts sont également déposés dans les écoles et les dispensaires de santé »<sup>451</sup>.

Dans ce dialogue, la participation des femmes est associée par Alcione à leur présence physique (« plus il y aura de femmes, mieux ce sera »). Elle est plus valorisée pour elle-même qu'en fonction du thème de la conférence, défini de manière sommaire comme un dispositif orienté vers l'« amélioration de la vie des femmes ». L'annonce des conférences vise davantage à encourager les habitantes à être présentes, voire à se présenter comme « déléguée », qu'à définir les enjeux du dispositif, ce qui aura une influence sur les conceptions qu'ont les participantes de leur investissement.

Les acteurs administratifs mobilisent donc leurs capitaux militants pour faire participer, ce qui se traduit par une sélection des réseaux militants gravitant autour des coalitions partisans au pouvoir. Mais ils endossent également un rôle d'entrepreneurs de participation dans les quartiers en ayant recours à des pratiques de mobilisation propres à l'action collective et/ou électorale. Ce travail d'encadrement de la participation repose avant tout sur une prise de contact avec des habitantes préalablement mobilisées. Il assure donc la présence d'un certain type de participantes,

---

<sup>451</sup>. Notes de terrain, le 3 avril 2006.

c'est-à-dire les militantes féministes, les membres des partis et les dirigeantes associatives. La priorité accordée à ces profils va de pair avec la valorisation d'une certaine conception des dispositifs participatifs, censés représenter des espaces privilégiés de l'action collective.

### ***La « participation et la vertu »***

La phase de mobilisation est également l'occasion d'inculquer aux participantes éventuelles les normes légitimes de comportement à adopter au sein des conférences de femmes. L'investissement de cette arène reposerait sur le respect d'une « vertu »<sup>452</sup> dont les acteurs administratifs explicitent la teneur principalement dans les quartiers populaires.

L'investissement des habitantes doit ainsi apparaître comme spontané et revendicatif. Les acteurs administratifs évoquent les conférences comme « une conquête » dont les habitantes doivent s'emparer, de manière « autonome », pour revendiquer leurs « droits ». Dans cette perspective, les dispositifs participatifs seraient un espace privilégié de l'action collective et de l'expression des revendications des citoyennes. Ils auraient également pour objectif de rompre avec les pratiques « traditionnelles ». Les conférences s'inscriraient enfin dans une logique d'opposition - l'autonomie contre le clientélisme, les droits contre les faveurs individualisées - qui permettrait de faire rimer participation et changement des pratiques politiques locales. L'entretien que nous avons réalisé avec Josineide, responsable de l'axe participation au sein de la Coordination de la femme de Recife, l'illustre :

« Josineide : Le fait de nous rapprocher des femmes des communautés nous a permis de comprendre qu'elles aussi veulent la citoyenneté, elles veulent avoir plus de droits. [...] Mais il est clair qu'il y a encore beaucoup de clientélisme dans leur comportement.

MH : Tu peux me donner un exemple ?

Josineide : Par exemple...Parfois elles nous disent : vous pourriez nous fournir le transport pour les réunions ? [...] Et nous leur disons, la participation est votre conquête, vous devez réussir à trouver un moyen d'aller dans tel lieu. Maintenant, elles ont compris, elles s'organisent avec

---

<sup>452</sup>. Alain Garrigou, *Le vote et la vertu. Comment les Français sont devenus électeurs*, Paris, Presses de la FNSP, 1992.

les conseillers municipaux, avec d'autres personnes du quartier qui ont une voiture et qui peuvent les conduire aux assemblées »<sup>453</sup>.

Les conférences symboliseraient ainsi le « projet » du PT, porteur d'un renouvellement des pratiques locales et du rapport entre l'« Etat et la société ». Il est attendu des participantes qu'elles coopèrent avec le gouvernement municipal mais également qu'elles aient un rôle actif de revendication. La coopération et la revendication sont les deux faces d'une même pratique participative, ce qu'indique l'intervention de Josineide à Recife, durant la pré-conférence du 1<sup>er</sup> arrondissement :

« Josineide : Avez-vous déjà participé à des conférences ? Ce que nous souhaitons, c'est améliorer la vie des femmes et on veut donc savoir quels sont vos besoins, que vous fassiez des propositions. Savez-vous pourquoi ces propositions sont faites ?

Une participante : Pour que les déléguées... demandent au maire de les réaliser.

Josineide : Cette mairie a pris un engagement, celui de la participation populaire. Mais pour cela, il faut qu'on le lui réclame sinon elle ne le fait pas.

Une participante, assise à côté de moi, répète « oui, il faut revendiquer nos droits »<sup>454</sup>.

La participation serait une condition pour que les revendications des habitantes soient reconnues par les gouvernements locaux. C'est ce que rappelle Josineide lorsqu'elle exhorte les participantes à « réclamer » leurs droits, faute de quoi les propositions formulées ne seront pas exécutées par le gouvernement « populaire ». De même, à Londrina, Cristina, responsable de la direction des politiques publiques du Secrétariat des femmes, oppose les formes d'organisation des associations de productrices à la « lutte pour les droits » qui suppose de « participer » :

« Cristina : [Les organisations féminines de quartier] se sont transformées et ont perdu leur caractère de mouvement.

MH : Elles se sont transformées ?

Cristina : Elles ont monté ces petits groupes de production... il faut reconnaître que plusieurs d'entre elles vivent dans une situation très précaire, ce sont des personnes vulnérables. Donc, je crois que la réalité a fait qu'elles ont créé ces groupes de production, mais du coup, elles ont laissé de côté la lutte pour les droits. [...] Le Secrétariat est une conquête des femmes. Avant, elles participaient à tout ce qui était organisé.

---

<sup>453</sup>. Premier entretien réalisé avec Josineide, le 28 mars 2006, dans les locaux de la Coordination de la femme.

<sup>454</sup>. Notes de terrain, le 6 mai 2006.

Aujourd'hui, pour les amener à participer à quelque chose en lien la question des femmes... (Elle fait la moue pour signifier que cela est vain) »<sup>455</sup>.

La vertu participative suppose également l'adhésion à une conception « stratégique » des rapports entre hommes et femmes, contre les revendications « pratiques » traditionnellement défendues par les organisations féminines de quartiers. Selon Maxine Molyneux, les intérêts « stratégiques » de genre correspondent aux revendications résultant « de l'analyse de la subordination des femmes et de la formulation de dispositions nouvelles plus satisfaisantes que celles existantes ». Les intérêts dits « pratiques » désignent l'expression d'« un besoin qui n'entraîne normalement aucun dessein stratégique telle que l'émancipation des femmes ou l'égalité entre les sexes »<sup>456</sup>. Bien que relativement simplificatrice<sup>457</sup>, cette dichotomie reste intéressante si l'on voit en elle la représentation idéal-typique de deux conceptions de la cause des femmes et non le reflet de revendications portées par des acteurs différents. En assurant une expression directe, les conférences devraient permettre aux femmes de formuler ces intérêts stratégiques, seuls à même de redéfinir le rôle passif qui leur est traditionnellement assigné. C'est ainsi que sont définis les objectifs de ce dispositif dans les documents distribués aux participantes à Recife :

« La réalisation de cette conférence atteste de l'orientation politique du maire João Paulo qui consiste à donner la priorité aux femmes dans l'action publique, ce qui suppose de rompre avec les anciennes structures qui les envisageaient seulement comme des responsables des fonctions maternelles et familiales, ainsi que comme des réceptrices passives de politiques clientélistes, assistantielles et électorales qui avaient pour seul effet de renforcer les mécanismes d'oppression qu'elles subissent. La création de la Coordination de la femme, en 2001, constitue une conquête des femmes et une réponse au processus d'organisation et de mobilisation dans divers espaces politiques »<sup>458</sup>.

---

<sup>455</sup>. Entretien réalisé avec Cristina, le 5 avril 2007, dans les locaux du Secrétariat des femmes.

<sup>456</sup>. Maxine Molyneux, « Mobilisation sans émancipation ? Participation des femmes, Etat et révolution au Nicaragua (extraits) », in Jeanne Bisilliat et Christine Verschuur (dir.), 2000, *Le Genre, un outil nécessaire, Cahiers Genre et Développement n° 1*, Genève - Paris, L'Harmattan, p. 128.

<sup>457</sup>. Voir sur ce point Gerard Huiskamp, « Identity Politics and Democratic Transition in Latin America: (Re) Organizing Women's Strategic Interests through Community Activism », *Theory and society*, vol. 29, n°3, 2000, p. 385-424.

<sup>458</sup>. Prefeitura do município do Recife, *Caderno da 2ª conferência municipal da mulher*, Recife, 2004, p. 7.

Dans cette perspective, la revendication induite par la participation doit être orientée vers la redéfinition des rapports de genre. En inscrivant les conférences dans la lignée des mobilisations féminines et féministes, les acteurs administratifs confèrent à la participation un sens identitaire. Les participantes sont appelées à participer en tant que femmes et pour les femmes et non pour défendre un territoire comme cela est le cas dans d'autres dispositifs, à l'image des budgets participatifs. Cette conception est également présente à Londrina, comme l'indique un texte de présentation de la 2<sup>nde</sup> conférence, organisée en 2001 :

« La réalisation de la 2<sup>nde</sup> conférence municipale des droits des femmes a une signification particulière dans le contexte de lutte du mouvement des femmes, car elle est le fruit de cette mobilisation et constitue un espace où le gouvernement et la société civile s'organisent pour évaluer les conquêtes et proposer des politiques publiques dans le domaine de la défense des droits humains des femmes. [...] Les thèmes ont été amplement débattus à partir d'une perspective féministe et d'une procédure démocratique et participative [...]. Dans deux ans, lors de la réalisation de la 3<sup>ème</sup> conférence des droits de la femme, nous espérons pouvoir évaluer positivement la mise en œuvre des propositions approuvées durant cette conférence et nous réjouir d'avoir contribué à des changements qualitatifs dans la vie de beaucoup de femmes qui continuent de souffrir d'injustices et de discriminations pour la simple raison, dans la plupart des cas, qu'elles sont femmes »<sup>459</sup>.

Les acteurs administratifs incitent les participantes à adopter une posture revendicative pour défendre les intérêts stratégiques des femmes, mais au sein des dispositifs participatifs surtout. La vertu participative peut ainsi aller de pair avec une disqualification des répertoires classiques de contestation. C'est notamment le cas à Londrina où l'autonomie des acteurs est proclamée mais elle doit rester confinée aux dispositifs participatifs. Par exemple, en 2007, lors d'une réunion du Conseil des droits de la femme de Londrina, une annonce de pétition est accueillie avec scepticisme par la secrétaire des femmes, qui veut privilégier une action au sein du dispositif, qu'elle juge plus efficace :

« Cette réunion débute par les « informations » que les conseillères souhaitent présenter aux membres du Conseil.

« Rosalina (dirigeante associative) : Je voulais vous informer que nous avons prévu d'envoyer des pétitions aux conseillers municipaux pour

---

<sup>459</sup>. Prefeitura do Município de Londrina, *II conferência municipal dos direitos da mulher. Gênero nas políticas públicas*, Londrina, 2001, p. 6.

protester contre la réduction du nombre de médecins dans le dispensaire de santé de notre quartier.

Maria José (secrétaire des femmes) : Vous pouvez faire des pétitions, mais par expérience, je sais que cela ne change pas grand-chose. Ce qui est important, c'est la participation, ce que vous faites maintenant, c'est-à-dire vous approprier cet espace, qui est un droit pour vous. Il est rare que nous regardions une pétition car on ne sait pas qui l'a signé et si les gens qui l'ont signé savent ce dont il s'agit.

Rosalina : D'accord, mais souvent, les pétitions sont signées par des usagers et pas des ignorants ! »<sup>460</sup>.

La vertu participative, diffusée par les acteurs administratifs, valorise ainsi un mode de comportement légitime au sein des dispositifs, les participantes devant afficher une posture revendicative et autonome à l'égard des pouvoirs publics, pour la défense de la cause des femmes. Mais elle érige également les dispositifs participatifs en espaces privilégiés de contestation. En associant les conférences à une activité de revendication, les acteurs administratifs travaillent à l'encadrement de l'action collective au profit des espaces de participation qu'ils et leurs partis ont contribué à instituer.

## **Section II) Traduction et transmission de la vertu participative dans les quartiers**

La mobilisation initiée par les acteurs administratifs est relayée par des acteurs qui souhaitent se maintenir dans le dispositif et sollicitent des soutiens à cette fin. Nous nous attacherons plus précisément à analyser le rôle des entrepreneures de participation dans les quartiers, puisque c'est principalement sous leur influence que des habitantes habituellement peu participantes investissent les conférences des femmes. Elles contribuent à une inversion du cens de la participation en activant des réseaux de sociabilité territorialisés, associatifs mais également amicaux et familiaux. Point important, la mobilisation qu'elles assurent entraîne un travail de traduction des objectifs et du sens conféré à la participation. Par traduction, nous entendons un déplacement qui vise, comme le souligne Michel Callon, à « exprimer dans son propre

---

<sup>460</sup>. Notes de terrain, le 19 avril 2007. Réunion ordinaire du Conseil Municipal de la femme dans le local « Espaço Mulher ».

langage ce que les autres disent et veulent, [et à] s'ériger en porte-parole »<sup>461</sup>. Sous l'influence des entrepreneures, la participation est individualisée et associée à leur élection.

### ***Réseaux militants et sociabilités territoriales***

Les deux types d'entrepreneures qui peuvent être distinguées sont d'une part les dirigeantes associatives et de l'autre les participantes durablement investies dans un dispositif participatif local.

Le premier type renvoie à des profils relativement variés. Il comprend en effet des dirigeantes qui relèvent d'une petite notabilité locale. Nous entendons ce terme non pas dans une acception matérielle qui implique la possession de ressources financières permettant l'exercice de charges électives, mais dans une acception relationnelle soulignant la détention d'un prestige social converti en pouvoir à l'échelle d'un territoire, en particulier l'espace de leur quartier<sup>462</sup>. Mais ce premier type comprend également des femmes, qui sans être forcément influentes dans un quartier, disposent d'une certaine capacité de mobilisation compte tenu de leur activité associative.

Ces entrepreneures sollicitent les membres de leur organisation mais également leur voisinage afin d'assurer leur élection durant le dispositif et/ou donner à voir la force de leur association sur un territoire donné. C'est le cas, à Recife, de Dona Vilma, 67 ans, présidente du Club des mères de Santo Amaro, qui réunit une trentaine de personnes durant les assemblées de 2006, et se présente comme seule candidate au poste de déléguée, bien que les règles du dispositif permettent l'élection d'une déléguée par cinq personnes seulement :

« MH: Durant les conférences, vous êtes venue accompagnée ?

Dona Vilma : Oui [...], j'ai contacté les personnes du club des mères et du groupe Renascer, qui est un groupe de personnes âgées dont je suis membre. Et les personnes que je connais aussi.

MH: Combien de personnes sont venues avec vous ?

---

<sup>461</sup>. Michel Callon, « Eléments pour une sociologie de la traduction. La domestication des coquilles Saint-Jacques et des marins-pêcheurs dans la baie de Saint-Brieuc », *L'Année sociologique*, vol. 36, 1986, p. 204.

<sup>462</sup>. Nous rejoignons ainsi les définitions de la notabilité privilégiées dans les numéros de *Politix* consacrés à ce thème. Voir l'éditorial du numéro de *Politix*, « Trajectoires de notabilité - I. Pratiques et stratégies », vol 17, n°65, 2004, p. 11-13. Les acteurs que nous désignons ici peuvent aussi être qualifiés, après Luiz-Antônio Machado da Silva, de « bourgeoisie des favelas ». Luiz-Antônio Machado da Silva, « A política na Favela », *Cadernos brasileiros*, n°41, 1967, p. 38.

Dona Vilma: Pas mal... trente, trente-cinq. [...]

MH: Et elles se sont présentées au poste de déléguée aussi ?

Dona Vilma : Bon, en général, c'est moi qui me présente et certaines sont suppléantes. Mais elles sont dans la lutte... Elles sont mobilisées »<sup>463</sup>.

La mobilisation opérée par ces dirigeantes reproduit largement la structuration des associations de quartiers. Plusieurs auteurs ont noté leur forte individualisation et l'exercice, bien souvent solitaire de leur leadership<sup>464</sup>. Ces dirigeantes associatives activent leurs réseaux associatifs tout en reproduisant les hiérarchies qui traversent leur organisation ou les relations interpersonnelles qui les lient aux habitantes. Le rassemblement qu'elles opèrent ne mène, ainsi, pas à une redistribution des positions dans les assemblées. Le caractère individualisé des associations de quartier est perceptible lorsque les habitantes invitées à participer définissent l'organisation dont elles sont membres par le seul nom de sa dirigeante. Il transparaît dans l'échange que nous avons eu avec une participante à l'assemblée territoriale du 4<sup>ème</sup> arrondissement à Recife :

Préconférence du quatrième arrondissement, réalisée au collège Pio XII.

134 personnes sont présentes dans le hall de l'école. Parmi les participantes, un groupe de femmes composé d'une quarantaine de personnes se détache. Au centre, une femme portant un badge du budget participatif donne des directives au reste du groupe. L'un des membres de ce groupe se présente à nous comme étant membre d'une association de quartier.

MH : Quelle est l'association dont vous faites partie ?

Une participante : Celle de Dona Noémia.

MH : [...] Et quel est le nom de l'association ?

Participante : C'est le groupe...

Sa voisine lui souffle : Le groupe résidentiel de Santa Luiza.

MH : Quels types d'activités menez-vous avec cette association ?

Participante : On se réunit... bon, moi je ne participe pas beaucoup... de temps en temps, je me rends à une réunion, quand Dona Noémia nous appelle. Elle est candidate pour être déléguée »<sup>465</sup>.

Les associations de quartiers reposent également sur des frontières floues, en particulier lorsqu'elles ont pour mission la prestation de services sur un territoire. C'est le cas à

---

<sup>463</sup>. Premier entretien réalisé avec Dona Vilma, le 4 avril 2006, dans les locaux du Club des mères de Santo Amaro.

<sup>464</sup>. Robert Gay, *Popular Organization and Democracy in Rio de Janeiro: A Tale of Two Favelas*, op. cit. ; Dominique Vidal, *La politique au quartier : Rapports sociaux et citoyenneté à Recife*, op. cit. ; Camille Goirand, *La politique des favelas*, op. cit.

<sup>465</sup>. Notes de terrain, le 29 avril 2006.



Recife, mais également à Londrina, où la majorité des associations de femmes présentes lors des conférences offre des formations dans le domaine de la broderie et de la couture. Les réseaux mobilisés par les dirigeantes associatives ne se restreignent pas au noyau des membres associatifs mais s'étendent plus largement aux habitantes qui prennent part aux activités de l'association :

Entretien avec Rosalina, 58 ans, présidente de l'association des femmes en lutte du jardin Franciscato<sup>466</sup>. Cet entretien est réalisé une semaine avant la tenue de l'assemblée territoriale de la zone sud, qui aura lieu dans les locaux de cette organisation, la « bibliothèque virtuelle ». A l'issue de l'entretien, Rosalina me fait visiter les locaux. Dans une salle, six personnes, dont trois jeunes femmes d'une vingtaine d'année et trois personnes plus âgées, confectionnent des tee-shirts à partir de la méthode de la peinture sur tissu. Rosalina m'indique que les plus jeunes résident dans le quartier, le « jardin Franciscato » et débutent leur formation, assurée par la trésorière de l'association. Les trois jeunes femmes sont présentes lors de l'assemblée organisée la semaine suivante et disent avoir été invitées par Rosalina, sans toutefois être membres de l'association<sup>467</sup>.

Comme à Recife, la mobilisation réalisée par les dirigeantes associatives de Londrina se combine avec une division des rôles entre ces dernières et les habitantes qu'elles contribuent à faire participer. Rosalina nous indique ainsi être la seule représentante de l'association au sein des dispositifs locaux, les autres membres participant de manière ponctuelle aux assemblées des conférences :

« Rosalina : Chaque fois qu'il y a une conférence, je représente les femmes en lutte du jardin Franciscato.

MH : Et les membres de l'association sont dans des conseils également ?

Rosalina : Non. Des membres qui font partie des conseils, je suis la seule. Elles participent à partir d'autres modalités pour représenter l'association, comme les conférences. Et il y en a beaucoup »<sup>468</sup>.

Les dirigeantes associatives sont rarement investies dans un seul dispositif local, les conférences des femmes. A Recife, Dona Vilma est depuis les années 1980 présente dans des arènes variées (Prezeis, budget participatif et Conseil de santé). A Londrina, Rosalina participe également au Conseil de Santé de la région Sud. La mobilisation qu'elles opèrent, lors des conférences des femmes, est régulièrement renouvelée pour

---

<sup>466</sup>. Associação das mulheres batalhadoras do jardim Franciscato.

<sup>467</sup>. Notes de terrain, le 8 mai 2007.

<sup>468</sup>. Entretien réalisé avec Rosalina, le 8 mai 2007, dans les locaux de l'association des femmes en lutte du jardin Franciscato.

d'autres espaces participatifs. Loin de constituer une pratique ponctuelle, l'activation de réseaux territorialisés constitue un exercice relativement maîtrisé.

Le second type d'entrepreneures est composé de participantes durablement investies dans un dispositif participatif local. Il est surtout présent à Recife, en raison du design du dispositif qui permet aux habitantes de se présenter aux étapes suivantes sans faire partie d'une organisation.

Ces habitantes sont parfois membres d'une organisation associative ou partisane où elles jouent un rôle secondaire. D'autres n'ont pas d'attache organisationnelle préalablement à leur entrée dans un dispositif participatif. Mais dans ce second cas, elles disposent de capitaux scolaires plus élevés que la moyenne des participantes, généralement d'un diplôme du secondaire.

Elles ont été d'abord invitées à participer à un dispositif local puis reproduisent les formes de mobilisation qui ont été à l'origine de leur participation. Maria Alnice, 37 ans et diplômée du secondaire, se définit comme une femme au foyer n'ayant pas eu d'activité militante jusqu'en 2003. Cette même année, elle investit les conférences de femmes sous l'influence d'une connaissance. Par la suite, elle s'engage dans le budget participatif tout en étant élue déléguée à chacune des conférences de femmes. En 2006, elle participe aux conférences accompagnée d'« amies » qu'elle a contactées pour soutenir sa candidature :

« MH: Vous avez participé aux pré-conférences... (elle m'interrompt)

Maria Alnice: Assurément, aux trois conférences. J'ai été trois fois déléguée, j'ai été déléguée pour être conseillère, j'ai déjà été au Conseil du budget participatif, j'ai été dans le forum thématique (des femmes du budget participatif). [...]

MH: Comment avez-vous été élue déléguée de la conférence des femmes ?

Maria Alnice : J'ai su qu'il y allait avoir une conférence par une amie. Une amie d'ici, du Jordão alto. C'était il y a trois ans. Ça fait trois ans que je suis élue déléguée. A chaque fois qu'il y a une conférence, je me propose. La première fois, je n'ai amené personne, j'ai discuté, dialogué, dans les petites réunions. Donc je suis allée dans les petites réunions et je me suis « articulée » avec mes collègues. Donc à partir de là, ça a pris, tu comprends ? J'ai aimé, j'ai donné mon opinion, j'ai fait des propositions et tout le monde a aimé. Ça fait trois ans maintenant que je fais cela et maintenant, je suis élue déléguée et je devrais être réélue la prochaine fois...Jusqu'à ma mort si Dieu le veut [...].

MH: Lors de la dernière pré-conférence, vous êtes venue accompagnée ?

Maria Alnice: J'ai amené des femmes pour être candidate. J'aurais pu en amener bien plus mais la Coordination devrait nous aider pour les frais, ce

qui nous permettrait d'amener bien plus de femmes. Parce que parfois, les femmes n'ont pas d'argent pour payer leur ticket de bus, donc elles ne peuvent pas discuter de leurs problèmes. Ce n'est pas facile.

MH: J'imagine...et qui avez-vous amené ?

Maria Alnice: Des amies. Parce qu'il y a toujours des personnes qui veulent connaître le travail de la Coordination. Elles adorent et veulent y retourner parce qu'elles apprennent beaucoup sur leur droits. Et elles parlent...elles parlent de leurs besoins.

MH: Comment êtes-vous entrée en contact avec vos amies ?

MA: J'en ai parlé aux personnes que je connais, là dans mon quartier. Mes voisines et mes amies. Et les femmes que je croise »<sup>469</sup>.

La participation de Maria Alnice, d'abord solitaire, se transforme en un investissement en faveur duquel elle sollicite ses connaissances, dont on peut noter, comme pour les dirigeantes associatives, le caractère territorialisé. Ce sont les personnes « qu'elle connaît dans son quartier », qu'elle oriente vers les conférences pour être candidate. Le voisinage, qui constitue le principal espace de sociabilité des habitantes, représente également un vivier de soutiens pour les entrepreneures. Les liens amicaux et d'interdépendance qui lient les habitantes d'un même quartier sont, en effet, au fondement de la participation des plus démunies, comme l'illustre le rassemblement réalisé par Josilene :

Josilene a 36 ans et habite dans le 6<sup>ème</sup> arrondissement. Elle est au chômage lorsque nous nous rencontrons et était, auparavant, secrétaire de direction dans une PME. En 2004, elle obtient une première année de licence de droit dans une université privée. Elle s'investit dans le budget participatif en 2001, sous l'influence de son mari, un militant du PT, puis participe à la Conférence des femmes de 2002 avant d'être élue, en 2004, au Conseil de la femme. En 2006, elle se rend à la pré-conférence du 6<sup>ème</sup> arrondissement accompagnée de 9 personnes. Trois d'entre elles sont ses voisines de palier, qu'elle rencontre de manière hebdomadaire et avec lesquelles elle partage des liens amicaux et des relations d'entraide. Plus précisément, l'une de ses voisines, sans activité professionnelle, participe régulièrement à l'entretien du domicile de Josilene en échange de déjeuners en compagnie de ses enfants. Une autre, exerçant la profession de coiffeuse-manucure à son domicile, a pour clients réguliers Josilene et son mari. Les six autres participantes sont des « copines » habitant les rues adjacentes au domicile de Josilene mais avec lesquelles les liens sont moins forts<sup>470</sup>.

---

<sup>469</sup>. Entretien réalisé avec Maria Alnice, le 17 mai 2006, à son domicile.

<sup>470</sup>. Notes de terrain, juin 2006.

Mais l'activation de réseaux amicaux ou de voisinage ne signifie pas que les relations partagées avec les habitantes soient moins hiérarchiques que celles qui unissent les dirigeantes associatives à leur milieu de soutien. Les unes et les autres décrivent leur travail de mobilisation à l'aide d'une série d'expressions qui attestent de l'occupation de positions différentes. Si les dirigeantes associatives les présentent de manière euphémisée en mettant en avant le caractère naturel de leur leadership (Dona Vilma nous indique qu'en général, « elle se présente et les autres sont suppléantes »), les participantes régulièrement investies dans un dispositif local sont quant à elles plus explicites : les habitantes sont « amenées », afin d'assurer « leur candidature » ou « leur élection ». On leur « apprend » ce qu'elles ne « savent pas », comme l'indique Inês Raquel :

Agée de 66 ans, Inês Raquel est à la retraite après avoir alterné entre des périodes d'inactivité et des moments où elle a été employée domestique. Elle est membre d'une association de quartier depuis six ans, le Centre d'activité communautaire<sup>471</sup> (NAC), association au sein de laquelle elle n'a pas de responsabilité. Elle s'est investie pour la première fois dans le budget participatif en 2001 avec le NAC. En 2002, elle entre dans les conférences des femmes et renouvelle sa participation depuis lors [...].

« Inês Raquel : J'ai amené 10 femmes pour être élue... la plupart sont des femmes du quartier qui ne participaient pas. Je leur ai dit de participer. Elles ne savaient pas ce qu'était une déléguée et là elles ont appris. Les 10 personnes que j'ai amenées ont aimé. Donc on apprend... si d'autres femmes étaient au courant, elles aimeraient aussi. Donc, elles apprennent à construire un espace, à contacter les femmes et faire une réunion. Je leur explique et après on crée un lien avec les femmes. Quand il y a une réunion, ici, une pré-conférence... Je sais comment faire. Je participe depuis 2003 à cette conférence [...] J'ai été invitée et comme je fais partie de la Coordination de la femme, j'ai été contactée. Elles ont contacté les personnes qui travaillent avec les gens.

MH : Vous travaillez avec les gens. Vous pouvez m'expliquer quel est votre travail ?

Inês Raquel : Le travail avec les femmes. Elles m'ont appelée parce qu'avant la conférence, elles vont dans chaque quartier pour que l'on assiste à la conférence... dans les clubs des mères, les associations. Donc, elles vont voir les personnes qui travaillent »<sup>472</sup>.

---

<sup>471</sup>. Nucleo de atividade comunitária, NAC.

<sup>472</sup>. Entretien réalisé avec Inês Raquel, le 16 mai 2006, à son domicile.

Les entrepreneures de la participation jouent ainsi un rôle de passeur pour la mobilisation d'acteurs habituellement non participants en activant des réseaux de sociabilités amicaux ou associatifs territorialisés. Elles assurent la présence des plus démunies tout en orientant leur participation en leur faveur.

### ***De la vertu participative à la vertu individuelle***

Si les entrepreneures redéfinissent les objectifs de la participation aux conférences en la personnalisant, elles n'en revendiquent pas moins leur adhésion à la vertu participative, qui contribue à donner un sens à leurs démarches. C'est en donnant la preuve du caractère désintéressé de leur action et de leur engagement en faveur des « droits » qu'elles construisent leur position de porte-parole d'un collectif. La vertu participative se transforme ainsi en vertu individuelle.

Les entrepreneures partagent avec les acteurs administratifs un vocabulaire commun pour désigner les conférences. Présenté comme une conquête, ce dispositif doit être investi par les habitantes pour porter leurs revendications. Les assemblées devraient assurer l'expression des demandes des femmes et les « aider » à « résoudre leurs problèmes ». C'est, par exemple, à partir de ces objectifs que Maria Alnice définit son rôle de déléguée :

MH : Qu'est-ce qu'être déléguée pour vous ?

Maria Alnice: Etre déléguée? Je pense que c'est une conquête...Pas seulement pour les femmes déléguées mais aussi pour les pouvoirs publics, car nous les aidons beaucoup [...]. Les propositions que nous faisons viennent du fait que nous souffrons dans les communautés, tu comprends ? On connaît les besoins des communautés démunies... et on porte ces demandes aux pouvoirs publics parce que seuls les pouvoirs publics peuvent faire quelque chose. Chacune de nous, qui habite dans le quartier, a un problème et on les présente aux pouvoirs publics parce que... comment vont-ils savoir quels sont nos problèmes si on n'est pas présentes au moment où il faut parler ? Pour moi, c'est très important le poste de déléguée de la conférence, déléguée de la Coordination de la femme. C'est très important parce que c'est notre conquête, de revendiquer pour résoudre nos problèmes et pour le respect. Pour que la société nous respecte mais aussi la communauté, n'est-ce pas ? [...] Donc la mairie essaie de réunir les riches, les pauvres, les noirs. Tout le monde. Tu as compris ?

MH : Je comprends...vous avez défendu des propositions durant les conférences ?

Maria Alnice : On discute de propositions pour l'ensemble de la ville. On ne défend pas seulement notre cause, non, mais celle de la ville, de tout le monde. Des femmes du Brésil entier »<sup>473</sup>.

Si Maria Alnice associe l'engagement participatif à une action collective de revendication, celle-ci est moins dirigée contre la municipalité qu'elle ne suppose une action conjointe avec le personnel politique. La participation est présentée de manière consensuelle comme la poursuite d'un objectif partagé visant plus généralement l'intégration de « toutes les femmes » dans l'espace social, ce qu'illustre l'usage de la notion de « respect », catégorie du « social et du politique » selon Dominique Vidal<sup>474</sup>. Maria Alnice se définit, comme l'avait fait Inês Raquel, comme une représentante de l'administration en charge du genre de Recife, en se disant « déléguée de la Coordination ». L'une et l'autre se proposent d'être un intermédiaire entre des pouvoirs publics et une population qui doivent agir de concert.

Cette coopération devrait assurer la reconnaissance des « droits ». Le « langage du droit », qui est au cœur de l'action collective en Amérique Latine<sup>475</sup>, suppose, pour ces acteurs, de défendre une cause bénéficiant à l'ensemble des femmes et non à un seul groupe ou un territoire. Les droits sont ainsi opposés aux faveurs personnalisées et donc aux pratiques traditionnelles, comme l'indique Inês Raquel, à Recife :

« MH : Et en tant que déléguée, vous avez fait des propositions durant les pré-conférences ?

Inês Raquel : Elles me demandent, parfois, que je sollicite des faveurs pour la *vila* (le quartier)... mais il n'est pas question de faveur, je lutte pour les droits des femmes. Pour les droits, tu comprends ?

MH : Vous pouvez m'expliquer ce que c'est, pour vous, les droits des femmes ?

Inês Raquel : C'est aider les femmes quand elles ont des problèmes. Je vois souvent des hommes qui traitent mal leurs femmes et quand ils rentrent du travail, ils continuent. Moi je pense qu'il faut dire non. Il ne faut pas avoir peur de dire non »<sup>476</sup>.

Les entrepreneures de participation mettent ainsi en avant leur engagement en faveur d'un intérêt général « genré ». La générosité de leur démarche et leur dévouement

---

<sup>473</sup>. Entretien réalisé avec Maria Alnice, le 17 mai 2006, à son domicile.

<sup>474</sup>. Dominique Vidal, « Le respect : catégorie du social, catégorie du politique dans une favela de Recife », *Cultures & Conflits*, vol. 35, 1999, p. 1.

<sup>475</sup>. Bérengère Marques-Pereira et David Garibay, *La politique en Amérique Latine. Histories, institutions et citoyennetés*, op. cit., p. 224.

<sup>476</sup>. Entretien réalisé avec Inês Raquel, le 16 mai 2006, à son domicile.

expliqueraient le soutien dont elles bénéficient<sup>477</sup>. Rosalina, présidente de l'association des femmes en lutte du Jardin Franciscato à Londrina, lie son élection au Conseil des droits de la femme à la défense de l'ensemble des femmes, par opposition aux intérêts particuliers poursuivis par d'autres associations :

« MH : Pour vous, qu'est-ce qu'être conseillère ?

Rosalina : Mon rôle est de revendiquer et de prendre part aux politiques publiques pour les femmes...ce qui est généralement peu traité dans l'Etat du Paraná. Il est regrettable que d'autres femmes qui représentent d'autres organisations n'arrivent pas à comprendre que cette attention pour les femmes devrait être portée par toutes et pas uniquement les organisations de femmes. Parce que souvent, elles votent de manière erronée, parce qu'elles ne voient pas l'importance de cette question. Moi, j'essaie de me coordonner avec l'ensemble des femmes. Et j'achemine des propositions, parce que pour travailler quoi que ce soit de politique, le principal lieu, ce sont les conférences. Quand je discute avec les femmes, je leur dis de ne pas se rendre aux conférences pour représenter leur association, ou les associations de quartier. Je leur dis d'y aller pour représenter toutes les femmes, car c'est comme ça que l'on arrive à faire la différence durant les conférences. Et c'est comme ça que mon association a eu un siège (au sein du Conseil). Donc pour maintenir ce siège, il faut s'*articuler* »<sup>478</sup>.

Ces femmes contribuent ainsi à diffuser la vertu participative, mais elles la réorientent en leur faveur. Les dispositifs participatifs sont de nouveau érigés en espace privilégié de revendication des habitantes, bien qu'en leur sein, les inégalités de positions entre les entrepreneures et les habitantes ne soient pas nécessairement remises en cause. Ainsi, si Rosalina souligne que les conférences sont « le principal lieu pour travailler quoi que ce soit de politique », ce qui justifie que les habitantes agissent de concert, elle n'incite pas pour autant les membres de son association à se maintenir dans le dispositif. De même, Maria Alnice exhorte les habitantes à être présente « au moment où il faut parler » afin que les pouvoirs publics prennent connaissance de leurs revendications, mais elle indique également les « amener pour être élue ».

Les entrepreneures diffusent la vertu participative tout en la traduisant. Elles appellent les habitantes à participer pour défendre les « droits » des femmes dans les

---

<sup>477</sup>. Un parallèle peut ainsi être réalisé avec la posture de dévouement adoptée par les élus de l'UDF, pour construire une notabilité locale. Julien Fretel, « Le parti comme fabrique de notables. Réflexions sur les pratiques notabiliaires des élus de l'UDF », *Politix*, vol. 17, n°65, 2004. p. 45-72.

<sup>478</sup>. Entretien réalisé avec Rosalina, le 8 mai 2007, dans les locaux de l'association des femmes en lutte du jardin Franciscato.

conférences, qui seraient la principale arène d'expression des revendications. Mais elles se proposent également de représenter les habitantes qu'elles ont mobilisées. Leur travail de mobilisation va donc de pair avec une individualisation de la participation. Cette redéfinition des objectifs de la participation influe sur la manière dont les habitantes conçoivent la finalité du dispositif et leur action en leur sein.

### **Section III) Les motivations plurielles d'une participation ponctuelle**

Pour les participantes aux assemblées, leur présence obéit à des raisons plurielles. Certaines habitantes, qui ont généralement milité de façon durable, se mobilisent pour porter une cause et la soumettre à la délibération collective. D'autres voient dans la participation un acte de délégation, qui n'est que ponctuel et temporaire. Prendre part à un débat ne représente pas toujours l'ambition première des habitantes.

#### ***Déléguer***

Pour une partie des participantes aux assemblées, en particulier les habitantes n'ayant pas d'attache organisationnelle et/ou de faibles ressources scolaires et socio-économiques, la participation est associée à un acte de délégation. Invitée par et pour autrui, elles investissent les assemblées afin d'assurer l'élection, dans le dispositif, d'une voisine qui a sollicité leur présence. La participation et la représentation sont ainsi assimilées, et non pas opposées, dans le discours des acteurs. Les conférences de femmes sont moins perçues comme des espaces de démocratie directe que comme des arènes de décentralisation de la représentation.

A Recife, certaines décrivent leur présence aux assemblées comme une pratique électorale puisqu'il s'agit de « donner sa voix » à une personne. C'est pour « voter » qu'Edilma, 21 ans et sans profession, se rend à l'assemblée du premier arrondissement :

« MH : Comment avez-vous pris connaissance de la réalisation de la conférence ?

Edilma : Ma mère m'a dit qu'il fallait y aller.

MH: Votre mère... Comment a-t-elle été informée ?

Edilma: Par Margarida, de l'association du quartier. Margarida nous a demandé de l'accompagner et j'y suis allée. Je ne savais pas ce que c'était,



elle m'a dit que c'était pour élire une déléguée, je ne savais pas qu'une discussion était prévue.

MH: Qu'imaginiez-vous que ce serait ?

Edilma: Je pensais que l'on voterait pour une déléguée uniquement. Ma mère m'a dit 'On va voter pour une déléguée'. Mais nous avons quand même eu un goûter. C'était bien.

MH : Qu'entendez-vous par 'élire une déléguée' ?

Edilma : [silence]...C'est voter pour quelqu'un »<sup>479</sup>.

Si Edilma dit ne pas avoir eu connaissance des enjeux de la conférence, la perspective de l'« élection d'une déléguée » semble suffisamment significative pour qu'elle se déplace. Les références répétées, dans cet extrait d'entretien ainsi que durant nos observations de terrain, à la désignation d'une déléguée attestent du caractère routinier de cette activité dans les quartiers. A Recife, la multiplicité des dispositifs participatifs incluant un premier cycle d'assemblées favorise la diffusion d'expressions et de pratiques de désignation de représentants. C'est également en fonction de cet objectif que Maria, 57 ans et retraitée, se mobilise pour la pré-conférence du 4<sup>ème</sup> arrondissement :

« MH : Comment avez-vous été amenée à participer à cette pré-conférence

Maria : Ma nièce est déléguée et elle m'a appelée pour lui donner mon vote.

Sa voisine : Sa nièce, c'est ma voisine, et elle m'a dit de venir pour voter pour elle.

MH : Et qui est votre voisine ... et votre tante ?

Voisine : elle est là-bas (elle me désigne une femme d'une cinquantaine d'année), c'est une personnalité, un leader... »<sup>480</sup>.

La participation est souvent décrite comme une injonction émanant d'une institution ou de personnes. Dans les extraits d'entretien précités, les acteurs disent avoir été « appelés » à donner leur vote, il leur a été « dit » de participer etc. Mais il ne s'agit pas là d'une simple instrumentalisation. Le vocabulaire utilisé révèle davantage le système de hiérarchie dans lesquels sont insérées les participantes (l'appel à la participation vient d'un parent, d'une tante et/ ou d'une dirigeante communautaire) ainsi que l'interpénétration entre les rapports sociaux et les pratiques de participation. L'investissement dans les arènes participatives dépend, en effet, des solidarités personnelles et territoriales, entendue dans un sens durkheimien comme un système

---

<sup>479</sup>. Entretien collectif réalisé avec Rosineide et Edilma, le 17 mai 2006, à leur domicile.

<sup>480</sup>. Entretien réalisé avec Maria, le 29 avril 2006, à la suite de la pré-conférence du 4<sup>ème</sup> arrondissement.

d'échanges et de participation structuré par les normes locales. Certaines caractéristiques des sociabilités populaires, relatives au localisme, au familialisme et à la sociabilité directe, que l'on retrouve en France<sup>481</sup> mais également dans les quartiers populaires en Amérique Latine<sup>482</sup>, sont au cœur des dynamiques de participation durant les assemblées territoriales. Ces caractéristiques sont également renforcées par le genre des participantes, leur investissement dépendant, en partie, des relations qu'elles entretiennent au sein d'espaces privés, familiaux ou amicaux. C'est ainsi pour accompagner un membre de la famille ou une voisine, qui se présente ou soutient une déléguée, que certaines participantes se rendent aux assemblées, à l'image d'Edilma et de sa sœur Rosinede.

La délégation est également au cœur des discours des participantes à Londrina, en dépit du format différencié du dispositif. Par exemple, Aparecida, femme au foyer de 46 ans, interprète sa présence aux conférences comme un soutien à la présidente de l'association dont elle fait partie, en précisant qu'elle ne « savait pas qu'il fallait donner son opinion » :

« Aparecida : Je fais partie du club des mères Maria Cécilia, enfin quand je dis que j'en fais partie, celle qui participe le plus c'est la présidente qui a créé l'association. On fait peu d'activités. [...] Bon, le club des mères a une présidente et c'est elle qui tient la crèche, mais elle organise peu de réunions parce qu'elle doit s'occuper de ses propres affaires. Donc je ne participe pas beaucoup, non.

MH : Et quand vous participez, quels types d'activités faites-vous ?

Aparecida : On organise des petites fêtes, pour aider. Mais il y a peu d'activités. [...]

MH : Comment avez-vous été amenée à participer aux conférences des femmes ?

Aparecida : Laura [la présidente] m'a invitée, parce que je ne participais à rien et je me suis rendue à l'assemblée. Pour former l'équipe du club. Donc à ce moment-là elle m'a invitée et c'est là que j'ai commencé à faire partie du club.

MH : Comment s'est déroulée cette assemblée ?

Aparecida : Il y a eu un vote pour élire les déléguées. C'était une réunion qui s'est déroulée assez simplement. Mais comme je ne participe pas

---

<sup>481</sup>. Guy Barbichon, « Cultures de l'immédiat et cultures populaires », in LERSCO, *Philographies. Mélanges offerts à Michel Verret*, Saint Sébastien, Loire, ACL, 1987, p. 125-136 ; Jean-Noël Rétière, « La sociabilité communautaire, sanctuaire de l'identité communiste à Lanester », *Politix*, vol. 4, n°13, 1991, p. 87-97.

<sup>482</sup>. Denis Merklen, *Quartiers populaires, quartiers politiques*, Paris, La Dispute, 2009.

beaucoup, je ne savais pas vraiment ce qu'était une réunion, au début. En fait, je ne savais pas qu'il fallait donner son opinion »<sup>483</sup>.

Le sens que ces habitantes attribuent à la participation conditionne la manière dont elles investissent les dispositifs. Leur présence étant tournée vers la désignation d'une représentante, elles assimilent leur participation à une démarche épisodique et non pas continue. La brièveté de leur participation découle d'une connaissance inégale des enjeux et des règles du dispositif. Nous avons vu que les dirigeantes associatives sont généralement multi-positionnées dans plusieurs dispositifs participatifs dont elles maîtrisent de ce fait bien le déroulement. De même pour les participantes engagées durablement dans un dispositif local. Mais les habitantes ne savent pas toutes qu'il est attendu d'elles qu'elles prennent la parole. A Recife surtout, où la participation est plus large, la méconnaissance des enjeux du dispositif conduit parfois à un *exit* immédiat, lorsque certaines habitantes comprennent qu'elles devront passer un après-midi entier dans les assemblées. Dans d'autres cas, elles n'assistent pas aux débats et attendent la fin des discussions pour prendre part à l'élection des déléguées. Aussi, la maîtrise préalable du dispositif conditionne en partie les pratiques de participation et influence la plus ou moins grande brièveté de leur participation.

Mais au-delà de la (mé)-connaissance du dispositif, la continuité de la participation dépend de la détention de certaines ressources individuelles telles que la connaissance des thèmes soumis à la discussion ou la capacité de parler en public. C'est ce que souligne Edilma, à Recife, qui évoque « sa timidité » pour justifier son acte de délégation, après avoir préalablement mis en exergue les limites d'une telle pratique:

« MH: Qu'attendez-vous des déléguées ?

Edilma : Qu'elles résolvent les problèmes...Mais elles sont élues et après on ne connaît pas les suites.

Rosinede (sa sœur) : Le problème des femmes ici c'est que tout va d'abord à leur famille. Tout ! Elles donnent d'abord à la famille et après, s'il reste quelque chose, c'est pour le peuple de Santo Amaro. Donc c'est ça. Si elles reçoivent un cadeau, c'est d'abord pour la famille et après pour le peuple. Pour le jour des enfants, une tonne de papier devait être distribuée à chaque personne, par le personnel du poste de santé. Et bien sûr, on n'a jamais reçu le papier.

MH : C'était des papiers sur ?

Rosinede : Sur les enfants. C'est pour ça que l'on hésite au moment de voter. Parce que les gens pensent d'abord à eux-mêmes avant de penser aux

---

<sup>483</sup>. Entretien réalisé avec Aparecida, le 02 août 2007, à son domicile.

plus pauvres qu'eux. Moi, ce que je vois, c'est qu'elles pensent d'abord à leur famille.

Edilma : C'est toujours comme ça. Quand j'ai voulu inscrire ma fille à la crèche, j'ai du courir après tout le monde dans le quartier pour pouvoir l'inscrire. C'était difficile.

MH : Et vous ne vouliez pas être déléguées ?

Edilma : J'y ai pensé mais...bon, je crois quand même que les déléguées font quelque chose. Au moins l'une d'elles doit faire quelque chose. Mais moi je suis très timide, et pour être déléguée, il faut parler et... je suis timide »<sup>484</sup>.

Dans cet extrait, les représentantes désignées sont la cible de critiques traditionnellement adressées aux élus, à savoir l'appropriation de la chose publique au profit de leur famille et l'interpénétration entre le public et le privé. Leur action est jugée à l'aune de la vertu civique qui suppose la défense de l'intérêt général. Leur légitimité à parler au nom du groupe n'en est pas moins reconnue car elle implique certaines capacités, celle de parler devant un public notamment, qu'Edilma dit ne pas maîtriser.

Pour d'autres participantes, préalablement informées du thème et du déroulement de la conférence, l'investissement dans les assemblées vise un « apprentissage des droits ». Dans cette perspective, il s'agit plutôt d'assister aux débats que d'y prendre part. C'est ce que souligne Ana, 26 ans et sans profession, à Londrina :

« Ana : Rosalina m'a appelée et je suis venue [...] Pour connaître mes droits. Car on ne sait pas toujours où aller quand on a un problème ou quand on veut trouver une information [...].

MH : Vous n'êtes pas intervenue durant les débats. Vous ne souhaitiez pas donner votre opinion ?

Ana : Je suis nouvelle et je préfère apprendre, tu comprends ? Je crois aussi qu'il n'y avait pas de temps pour parler. Car il y en a qui parle beaucoup »<sup>485</sup>.

Si cette finalité d'apprentissage correspond davantage aux missions traditionnellement assignées aux dispositifs participatifs en matière de formation à la citoyenneté, elle n'est pas contradictoire avec la démarche de délégation et peut même se trouver à son fondement. En se plaçant en position d'« apprenties » qui participent afin de compenser des connaissances lacunaires en matière de « droits », les habitantes soulignent leur

---

<sup>484</sup>. Entretien collectif réalisé avec Rosineide et Edilma, le 17 mai 2006, à leur domicile.

<sup>485</sup>. Discussion informelle avec Ana après la pré-conférence de la région Sud, le 17 mai 2007.

illégitimité à intervenir durant les débats et à représenter un collectif. C'est pourquoi, elles délèguent leur voix à d'autres participantes, ayant d'ores et déjà exercé le rôle de porte-parole sur un territoire ou dans les dispositifs participatifs. L'ambition d'« apprentissage » des droits peut ainsi aller de pair avec une participation intermittente débouchant sur la désignation d'une représentante.

### ***Défendre une cause***

Si elle est fréquemment avancée par les participantes, la sélection d'une déléguée n'est pas le seul motif de l'investissement dans les conférences. D'autres habitantes l'associent à la défense d'une ou plusieurs revendications relatives à la cause des femmes. Cette dernière constitue un cadre d'interprétation général justifiant des revendications qui ne portent pas forcément sur les relations de genre. Selon les acteurs, elle doit être comprise soit comme un facteur explicatif de la participation, soit comme un cadre d'interprétation stratégique pour porter des revendications territorialisées.

Davantage que la moyenne des participantes, les militantes féministes avancent des revendications précises, qui rejoignent le plus souvent les thèmes défendus par leurs organisations. Ainsi, lors des conférences de Recife, les militantes du FMPE défendent des propositions élaborées au préalable par l'organisation et désignent des déléguées également choisies en amont. De même que pour les organisations de quartiers, les déléguées élues comptent parmi les militantes les plus légitimes de l'organisation, celle qui se retrouvent au sommet de la hiérarchie des positions au sein du FMPE.

Certains membres des organisations de quartiers justifient également leur participation par leur adhésion au thème de la conférence, la cause des femmes, entendue dans une perspective plus générale de soin (*care*) pouvant bénéficier à elle-même ou à leur entourage. A Londrina, Nilda 37 ans et sans profession, invitée par une dirigeante associative associe sa participation à la défense des mères et des enfants.

« Nilda : Nous avons pensé à la création de cours professionnalisants. C'est-à-dire faire des cours professionnalisants dans les écoles, les organisations de quartiers. Parce que beaucoup de mères en ont besoin. Et aussi les enfants, pour qu'ils ne restent pas dans la rue. Donc c'est ça, si les pouvoirs publics pouvaient faire des cours dans la communauté où nous vivons, tant

pour les femmes que pour les enfants, cela éviterait qu'ils restent dans la rue »<sup>486</sup>.

Les propositions formulées par ces deux types de participantes, les militantes féministes et les membres d'organisations de quartiers ne se recoupent le plus souvent pas. Les premières privilégient des revendications centrées sur la redéfinition des rôles et des conditions de vie des seules femmes, dans leur diversité, alors que les secondes formulent plutôt des propositions qui bénéficieraient à des groupes mixtes, telles que les familles, certaines professions ou la population d'un territoire. Ces propositions concernent surtout la création d'infrastructures locales dans le domaine de la santé, de l'éducation ou la mise en place de formations professionnalisantes. La participation peut alors être justifiée par le genre mais cette dimension n'est pas au cœur de la cause défendue. A Recife, Zeza, 67 ans, à la retraite, explique sa présence aux conférences par le souci de promouvoir l'extension de l'école municipale où elle prend des cours d'alphabétisation :

« Zeza : J'ai participé pour voir si on pouvait construire une nouvelle salle de cours ici. Parce que la structure est très précaire. Notre directrice souhaite vraiment que l'on crée une nouvelle salle de classe ici. Elle nous a dit : 'on va lutter pour voir si on y arrive'. Parce que ce serait une très bonne chose pour la communauté, qui est une communauté pauvre. Cela me fait mal quand je vois combien les gens sont pauvres. Je me suis dit que ce n'est pas parce que je n'ai pas eu la possibilité d'étudier... j'ai repris mes études à 55 ans et, grâce à Dieu, je peux encore apprendre quelque chose. Mais ma priorité, en tant que mère, ce sont mes enfants, qui ont pu étudier grâce à Dieu, et je m'occupe maintenant de mes neveux. Je dois m'occuper de leur futur. Je souffre beaucoup quand je vois la pauvreté, combien les gens manquent de tout ici. Moi j'ai beaucoup souffert quand j'étais petite, j'ai manqué de beaucoup de choses, j'ai eu faim quand j'étais petite et je souffre quand je vois cela.

MH : La création d'une salle de classe, c'est la proposition que vous avez défendue durant la pré-conférence des femmes?

Zeza : Oui, pour notre communauté. [...] Parce que je crois que les femmes sont plus dévouées, elles se consacrent plus aux autres. Les hommes eux, sont plus concentrés sur leur travail, donc ils se consacrent moins aux autres. Nous, on fait ça pour notre communauté, pour que nos enfants aient un avenir »<sup>487</sup>.

---

<sup>486</sup>. Entretien avec Nilda à l'issue la pré-conférence de la région Nord, le 28 mai 2007.

<sup>487</sup>. Entretien réalisé avec Zeza, le 17 mai 2006, à l'Ecole Nilo Pereira.

C'est en tant que mère et citoyenne de son quartier que Zeza s'engage dans les pré-conférences. Son « dévouement », qu'elle explique par son genre, s'inscrit dans un registre compassionnel. La « souffrance » présentée sur un mode religieux justifie son engagement tout en soulignant la gravité de la cause défendue. Comme dans les procédures d'attribution d'aides sociales en France, la position de solliciteur impose « de se raconter » pour justifier sa demande, la différence étant que le récit ici considéré ne porte pas seulement sur la vie du demandeur mais oscille entre le vécu individuel et collectif<sup>488</sup>. Parce qu'elle est frappée par le dénuement, la communauté représentée mérite d'être l'objet de l'attention publique.

Les demandes relatives à la création d'infrastructure dans un quartier sont généralement le fait d'acteurs appelés à participer sous l'influence de nouvelles entrantes aux conférences qui n'en maîtrisent pas toujours les règles. Zeza a, par exemple, été contactée par la directrice de son école qui participe pour la première fois à ce dispositif. Ce genre de mobilisation peut s'appuyer sur une perspective de genre, à l'image de Zeza qui invoque le dévouement quasi religieux des femmes<sup>489</sup>, mais il peut également l'évacuer pour défendre des intérêts qui n'ont rien de spécifique aux femmes. A Londrina, Margarida, 47 ans, employée dans une pâtisserie, invitée par une dirigeante associative indique:

« MH : Qu'avez-vous pensé du thème de l'assemblée ? Les femmes ?

Margarida : Bien sûr que ce qu'on veut, c'est l'égalité. Mais ce dont on a surtout besoin, c'est de se déplacer. Donc, nous, ce qu'on veut c'est que la CMTU (la compagnie de transport) reconnaisse l'existence de ce district. Il faudrait que le Secrétariat des femmes fasse quelque chose, qu'il crée une ligne de transport. Parce que lorsque les habitants vont récupérer leur retraite dans le centre, ils ne peuvent plus rentrer. Ce n'est pas la peine que nous, les femmes, nous fassions des demandes spécifiques si nous n'avons toujours pas le minimum. Car ici, il n'y a rien, si on veut faire quoi que ce soit, il faut prendre un bus »<sup>490</sup>.

Si la présence de Margarida aux conférences de femmes s'inscrit dans « une lutte pour la reconnaissance », celle-ci porte avant tout sur le dénuement du lieu où elle vit. La

---

<sup>488</sup>. Didier Fassin, « La supplique. Stratégies rhétoriques et constructions identitaires dans les demandes d'aide d'urgence », *Annales. Histoire, Sciences Sociales*, vol. 55, n°5, 2000. p. 955-981.

<sup>489</sup>. L'imagerie religieuse, et plus précisément le culte de la sainte mère, est au cœur des représentations entourant les femmes au Brésil, comme l'a montré June E. Hanner. June E. Hanner, *A mulher no Brasil*, Rio de Janeiro, Edição Civilização Brasileira, 1978.

<sup>490</sup>. Entretien avec Margarida, le 29 juin 2007, à son domicile.

dimension identitaire de la participation repose alors sur une logique plus territoriale que sexuée.

\*                    \*

\*

Durant les conférences des femmes, l'inversion ponctuelle du cens de la participation est rendue possible par deux facteurs. Elle repose, en premier lieu, sur l'entreprise de mobilisation assurée par des acteurs variés, qui ont toutefois en commun de se porter en porte-parole d'une cause des femmes envisagée de manière plurielle. C'est le cas des acteurs administratifs, qui conçoivent les dispositifs dans la continuité de l'action collective, mais également des dirigeantes associatives et des participantes régulières, pour lesquelles la mobilisation permet de consolider ou de construire une position de représentante d'un groupe et/ ou d'un territoire. C'est donc en fonction de l'apport d'acteurs « externes » aux groupes mobilisés, qui disposent de ressources nécessaires à la participation, que l'investissement d'habitantes habituellement peu participantes est rendu possible. Elle découle, en second lieu de la préexistence de réseaux militants et de liens de sociabilité territorialisés, activés par les entrepreneures de participation afin d'assurer, pour les uns, un soutien social à leur action et, pour les autres, leur maintien dans le dispositif. Au-delà de la seule influence d'acteurs externes, l'on peut également souligner l'importance des ressources internes aux groupes mobilisés et, plus précisément, l'interdépendance qui unit les habitantes d'un territoire<sup>491</sup>. Ce double processus contribue à l'investissement d'acteurs variés dans les conférences mais également à la consolidation de conceptions divergentes de la participation : alors que pour les acteurs administratifs, elle doit favoriser l'action collective des femmes, les dirigeantes associatives et les participantes régulières tendent à l'individualiser en l'associant à la délégation.

Ces conceptions et ces processus pluriels influent sur la manière dont les participantes envisagent leur investissement aux assemblées : pour une partie d'entre

---

<sup>491</sup>. Nous rejoignons ainsi l'analyse de Lilian Mathieu sur la nécessité de ne pas prendre en considération la seule influence des acteurs externes. Celle-ci tend à reproduire une approche par trop misérabiliste des mobilisations « improbables ». Lilian Mathieu, *Mobilisations de prostituées*, op. cit., p. 12.



elles, en particulier les moins dotées en ressources socio-économiques et militantes, la participation correspond à la sélection de porte-parole. Pour d'autres, notamment les acteurs d'ores et déjà mobilisés, elle est davantage associée à la défense d'une cause. L'inversion du cens de la participation ne signifie pas forcément une redéfinition des hiérarchies sociales ou l'inclusion d'acteurs habituellement sous-représentés dans la fabrique de l'action publique. Il est donc délicat de conclure, comme le font Yves Sintomer et Marion Gret dans le cas du budget participatif de Porto Alegre, que les conférences des femmes de Recife et Londrina assurent « un élargissement considérable du nombre de personnes qui peuvent exercer directement leur citoyenneté plutôt que de la déléguer ». Pour une partie des acteurs, les plus démunis, participer signifie bien déléguer. Alors que les théories de la démocratie participative valorisent l'introduction d'institutions qui garantiraient une « démocratie forte » par l'inclusion des citoyens à la prise de décision collective, on constate, dans notre cas d'étude, que la mise en œuvre de dispositifs participatifs ne s'accompagne pas d'une rupture totale avec le rôle attribué aux citoyens dans le système représentatif, c'est-à-dire la sélection des représentants d'un espace ou d'un territoire. Les conférences n'accouchent pas d'un changement radical des pratiques politiques institutionnalisées mais elles renouvellent, dans une certaine mesure les pratiques de délégation qui fondent le régime représentatif.

## Chapitre 2.3 : La délibération : la fabrique de « représentantes »

---

La délégation et la représentation vont de pair durant le processus de mobilisation. On peut se demander si cette dynamique traverse l'ensemble du dispositif ou si elle est remise en cause en son sein.

Cette question renvoie plus généralement à l'influence qu'exercent les dispositifs eux-mêmes sur les pratiques de participation des acteurs. En d'autres termes, sont-ils un simple décalque des relations sociales ou contribuent-ils à les redéfinir<sup>492</sup> ? Des réponses divergentes ont été apportées selon les cas étudiés. Dans son étude sur le budget participatif de Recife, Paul Cary souligne, avec raison, la nécessité d'analyser ce qu'il nomme « le dehors » des dispositifs, c'est-à-dire les relations sociales préexistantes, pour comprendre « leur dedans »<sup>493</sup>. Mais cet auteur s'intéresse relativement peu aux contours du dispositif lui-même, qui semble constituer un cadre neutre au sein duquel les inégalités sont simplement reproduites. A l'inverse, pour Rebecca Abers, le design du budget participatif de Porto Alegre atténuerait le coût de la participation pour les plus démunis<sup>494</sup>. Mais, dans cette étude, les dynamiques de délibération et les éventuelles inégalités sur lesquelles elles reposent tendent à être éludées.

Dans le cas des conférences des femmes de Recife et Londrina, les inégalités de positions et de dispositions conditionnent la manière dont les participantes investissent le dispositif participatif et interviennent en son sein. Mais ce dernier participe également à la construction de positions différenciées entre habitantes. Les finalités plurielles qui sous-tendent les conférences des femmes, c'est-à-dire à la fois la politisation des plus démunies et la prise en compte des « compétences » militantes, traversent les dynamiques de discussions et attribuent aux participantes des rôles distincts. Durant le premier cycle d'assemblées, alors que les « participantes » ordinaires se placent et sont placées en position d'« élèves », les entrepreneures de participation sont davantage

---

<sup>492</sup>. Voir sur ce point, l'analyse de Jean-Michel Weller sur les instruments d'action publique ; Jean-Michel Weller, « Prendre au sérieux les instruments ou quatre manières d'analyser l'action publique », in Hélène Buisson-Fenet et Gwenola le Naour (dir.), *Les professionnels de l'action publique face à leurs instruments*, *op. cit.*, p. 15-23.

<sup>493</sup>. Paul Cary, *La politique introuvable ? Expériences participatives à Recife (Brésil)*, *op. cit.*

<sup>494</sup>. Rebecca Abers, *Inventing Local Democracy*, *op. cit.*

reconnues dans leur rôle de médiation, ce qui leur permet en retour de construire ou consolider une position de représentante.

Mais les positions occupées par les participantes dans le dispositif ne sont pas stables, évoluant durant les différentes étapes du dispositif en fonction des acteurs en présence et du cadrage des débats. Durant la seconde phase des conférences, c'est-à-dire pendant l'assemblée générale, la redéfinition du public se double d'un renouvellement des enjeux des délibérations. Si les questions territoriales et professionnelles ont d'abord animé les discussions à Recife et Londrina, le thème des « identités » issues de la construction sociale du corps s'impose dans un second temps. Au sein des conférences des femmes, les participantes sélectionnent les identités « légitimes » des bénéficiaires des politiques du genre et, dans le même temps, des acteurs aptes à les représenter.

Dans une première section, nous analyserons la manière dont les registres d'intervention mobilisés par les participantes, au cours des pré-conférences, alimentent la construction de positions différenciées, celle de participante « ordinaire » pour les unes, et celle de porte-parole pour les autres. Dans une seconde section, nous verrons que le cadrage des débats des assemblées plénières de Recife et Londrina influe sur la sélection des représentantes légitimes de la cause des femmes.

### **Section I) Des registres d'intervention situés**

Durant le premier cycle d'assemblées, les habitantes sont invitées à formuler des propositions de politiques publiques du genre, qui dans un second temps, fourniront la matière des délibérations lors de l'assemblée plénière finale. Les règles des conférences assurent aux participantes une liberté de proposition importante, à condition toutefois que leurs suggestions s'intègrent dans les objectifs du dispositif, à savoir la redéfinition des relations de genre. En pratique, cette activité de proposition est surtout prise en charge par certains acteurs plus que par d'autres. Le constat d'inégalité en matière de prise de parole est souvent mis en lumière dans les travaux portant sur la démocratie participative<sup>495</sup>. Mais dans la littérature brésilianiste, il est surtout avancé pour

---

<sup>495</sup>. Dominique Cardon, Jean-Philippe Heurtin, Cyril Lemieux, « Parler en public », *Politix*, vol. 8, n°31, 1995, p. 5-19 ; Loïc Blondiaux, « La démocratie par le bas : prise de parole dans les conseils de quartier du vingtième arrondissement de Paris », *Hermès*, n°26-27, 2000, p. 323-338 ; Loïc Blondiaux et Sandrine

considérer les interventions des représentants de « l'Etat » et de la société civile. Or, dans notre cas d'étude, cette division est moins significative que le clivage entre les participantes invitées à participer ponctuellement et les entrepreneurs de participation.

### ***Le silence et le témoignage des participantes « ordinaires »***

Les participantes n'occupant pas de position de direction associative ou de trajectoire d'engagement durable dans un dispositif local, que nous appellerons ici les participantes « ordinaires »<sup>496</sup>, interviennent peu durant les pré-conférences, et lorsqu'elles le font, c'est avant tout par la forme du témoignage. Ainsi que le soulignent Loïc Blondiaux et Sandrine Levêque, ce registre est le « propre des citoyens ordinaires, qui ne peuvent s'autoriser que d'eux-mêmes, de leur jugement, de leur connaissance intime d'une situation ou d'un ensemble restreint de phénomène »<sup>497</sup>. Il constitue également un mode d'intervention légitime au sein des dispositifs participatifs que Julien Talpin qualifie d'« aristotéliens », à savoir ceux qui ambitionnent d'inclure les savoirs citoyens, tirés de l'expertise de la vie quotidienne, dans la définition des programmes publics<sup>498</sup>. S'il dépend des propriétés des acteurs et du rôle qui leur est attribué au sein des dispositifs, le témoignage n'est pas mobilisé partout de la même façon. Selon la scénographie du dispositif à Recife et Londrina, les participantes privilégient le silence ou le témoignage, registres qui les placent en retour en position d'« élèves », invités à la table des délibérations pour être formés et informés.

---

Levêque, « La politique locale à l'épreuve de la démocratie. Les formes paradoxales de la démocratie participative dans le XXème arrondissement de Paris », in Catherine Neveu (dir.), *Espace public et engagement politique. Enjeux et logiques de la citoyenneté locale*, Paris, L'Harmattan, 1999, p. 17-82.

<sup>496</sup>. Nous entendons le terme « ordinaire » par opposition à ce qui est « légitime », rejoignant ainsi la définition d'Hélène Hatzfeld. Pour cette auteure, qui étudie les « légitimités ordinaires », ce terme « n'est pas pris comme un 'en-soi' des personnes ou des choses, mais comme un regard particulier porté sur elles, qui servira d'analyseur de la notion de légitimité ». Hélène Hatzfeld, *Les légitimités ordinaires. Au nom de quoi devrions-nous nous taire ?*, Paris, L'Harmattan/Adels, 2011, p. 23. Nous privilégions le terme de participantes « ordinaires » à la notion de « citoyen amateur » qui est proposée par Jean-Michel Fourniau dans une analyse de la Commission Nationale du Débat Public. A la différence du public rencontré par cet auteur, l'on ne peut considérer que les participantes aux conférences des femmes sont « des amateurs de l'intérêt général et de sa mise en discussion démocratique » car, comme nous l'avons souligné dans le chapitre 4, elles ne s'investissent pas nécessairement dans les conférences pour participer à un débat. Jean-Michel Fourniau, « La sélection des participants dans les dispositifs de démocratie participative : un citoyen plus amateur qu'ordinaire », 2008, HAL-SHS-00432696.

<sup>497</sup>. Loïc Blondiaux et Sandrine Levêque, « La politique locale à l'épreuve de la démocratie. Les formes paradoxales de la démocratie participative dans le XXème arrondissement de Paris », art. cité, p. 55.

<sup>498</sup>. Julien Talpin, « Mobiliser un savoir d'usage. Démocratisation de l'espace public et confinement de la compétence civique au sein de dispositifs de budget participatif », in Thomas Fromentin et Stéphanie Wojcik (dir.), *Le profane en politique. Compétences et engagement du citoyen*, Paris, L'Harmattan, 2008, p. 159-183.

## Des registres qui dépendent de l'agencement des dispositifs

Il peut sembler paradoxal de présenter le silence comme un mode d'intervention. Pourtant, comme le soulignent les travaux méthodologiques sur les entretiens ou les sondages<sup>499</sup> ainsi que les études consacrées à cette forme particulière d'expression<sup>500</sup>, le silence n'a pas moins de sens que la prise de parole. S'il est le plus souvent interprété comme la manifestation d'un sentiment d'illégitimité à prendre position, il peut également s'inscrire dans la remise en cause d'un ordre imposé<sup>501</sup>.

Durant le premier cycle d'assemblées de Recife, les participantes ordinaires sont silencieuses dans leur majorité. Nous avons vu qu'une partie des femmes se rendent aux conférences sans avoir clairement conscience du rôle qui est attendu d'elles, celui de contribuer à un débat. Aussi, le silence d'une partie des habitantes révèle une méconnaissance des enjeux du dispositif. La brièveté des assemblées ne permet d'ailleurs pas l'apprentissage des formes de prise en parole en public par des personnes n'ayant beaucoup d'expérience en la matière.

Mais le silence découle également de l'agencement « spatial moral » des assemblées<sup>502</sup>. Elles se déroulent dans les écoles de la ville, choisies pour leur accessibilité et leur gratuité, et qui symbolisent également la finalité éducative qui est conférée au dispositif. Ces lieux ne sont pas neutres, ils exercent une influence sur les interactions entre acteurs. Comme l'indique Bruno Latour, les « objets font quelque chose, ils ne sont pas seulement les rétroprojecteurs de notre vie sociale »<sup>503</sup>. La tenue des assemblées dans les salles de classe, la présence d'une animatrice qui représente généralement la Coordination de la femme ou ses services, ainsi que la distribution de documents à un public inégalement alphabétisé consolident un rôle d'enseignante/animatrice pour les unes et d'élèves/participantes pour les autres. Dans

---

<sup>499</sup>. François de Singly, « La gestion sociale des silences », *Consommation*, n°4, 1982, p. 37-63 ; Valérie Haas, « De l'incommunicable à l'intransmissible. La gestion du silence dans l'entretien de recherche », *Recherches qualitatives*, n°3, hors série, 2007, p. 232-242.

<sup>500</sup>. Raymond Jamous, « Mensonge, violence et silence dans le monde méditerranéen », *Terrain*, n° 21, 1993, p. 97-110.

<sup>501</sup>. Pour une réflexion sur la signification politique du silence au Brésil et son rôle de contestation sous la dictature militaire, voir Eni Pulcinelli-Orlandi, *Les formes du silence. Dans le mouvement du sens*, Paris, Editions des cendres, 1996.

<sup>502</sup>. Jean-Philippe Heurtin, « Architectures morales de l'Assemblée nationale », *Politix*, vol. 7, n°26, 1994, p. 109-140.

<sup>503</sup>. Bruno Latour, « Une Sociologie sans objets ? Remarques sur l'interobjectivité », dans Octave Debarry et Laurier Turgeon (dir.), *Objets et mémoires*. Paris-Québec, Editions de la Maison des sciences de l'homme, les Presses de l'Université Laval, 2007, p. 49.

certains cas, les assemblées se rapprochent du cadre scolaire en reproduisant sa logique de fonctionnement. Le groupe de travail relatif à la violence de l'assemblée du 5<sup>ème</sup> arrondissement est illustratif, à cet égard. Il débute par une introduction à la sociologie du genre faite par l'animatrice, suivie d'une prise de parole très limitée des participantes.

En 2006, les assemblées territoriales se déroulent en plusieurs étapes. Après une première phase d'inscription, le règlement des conférences est lu aux participantes, qui se répartissent par la suite, dans l'un des 6 groupes de travail (santé, éducation, violence, travail, égalité raciale, et participation) suivant le numéro qui leur a été attribué lors de leur inscription. Les femmes ne définissent donc pas le groupe de travail auquel elles prennent part, bien que ce principe reste relativement souple.

Les groupes de travail, d'une durée d'une à deux heures, sont introduits par une animatrice qui a pour mission d'encadrer et de susciter la discussion, à partir d'un recueil de textes distribué aux participantes. Ce recueil regroupe des propositions faites durant les conférences antérieures, non réalisées par le gouvernement municipal jusqu'alors. Pour chaque groupe de travail, une vingtaine de propositions sont lues par l'animatrice aux participantes, qui ont la possibilité de les accepter, les rejeter, les modifier et en faire de nouvelles.

Groupe de travail sur la question de la violence de l'assemblée du 5<sup>ème</sup> arrondissement. Douze personnes sont présentes. Elles se définissent comme des habitantes du quartier.

« Animatrice [stagiaire de la Coordination de la femme] : Nous allons parler de la violence. Ce mois-ci, 100 femmes ont été assassinées, sans compter la violence physique. Qu'est-ce que la violence physique ?

Une participante : C'est le fait d'être frappé.

Animatrice : La violence comprend également la violence psychologique, c'est un type de violence qui est important. Et la violence sexuelle qui correspond au fait d'être forcé à avoir des relations sexuelles. Il y a une relation de pouvoir entre les hommes et les femmes, c'est ce qu'on appelle la question du genre. Il y a d'un côté le corps biologique, qui correspond au fait d'être un homme ou une femme. Et d'un autre côté, il y a les relations de genre. Par exemple, cela correspond au fait d'éduquer les femmes avec des poupées et le rose, alors que les garçons sont habillés en bleu. Qui a déterminé cela ? Cela correspond aux relations de genre qui ont été construites avec le temps.

Une participante intervient pour évoquer le cas d'une femme, qu'elle connaît, violente par son époux et qui ne sait pas comment sortir de cette situation. L'animatrice lui indique l'existence du commissariat des femmes et du centre d'accueil des victimes de violence. Puis, elle lit les propositions

du recueil. Ces dernières sont approuvées, par des manifestations discrètes (hochements de tête, approbation par un seul « oui »), dans leur intégralité. Aucune nouvelle proposition n'est avancée »<sup>504</sup>.

Dans ce cas précis, l'absence de débat ne constitue pas un obstacle à la reconduction de propositions : le silence vaut approbation.

A Londrina, les participantes ordinaires interviennent plutôt en mobilisant le témoignage. Dans cette ville, les assemblées se déroulent dans des sites variés, mais majoritairement dans les locaux associatifs des principales associations féminines des quartiers. Moins qu'un objectif éducatif, ces lieux symbolisent l'horizontalité des relations entre l'Etat et la « société civile » qui doit être instaurée par le dispositif. Ce cadre crée un entre-soi et facilite la prise de parole. Comme le souligne Sabine Rozier, « les échanges les plus mobilisateurs sont ceux qui se déroulent dans des espaces peu intimidants, où le poids du jugement se fait moins sentir ». Les assemblées de Londrina réunissent également un nombre plus restreint de personnes qu'à Recife et les dirigeantes associatives jouent bien souvent le rôle d'animatrice. La plus grande familiarité avec les lieux mais également avec les acteurs initiant les discussions facilite une prise de parole plus fréquente des participantes<sup>505</sup>. La pré-conférence organisée dans la zone rurale, dans les locaux de l'association des femmes du Centre communautaire de Guanavera, l'illustre :

Pré-conférence de la région rurale « Guanavera », dans les locaux du centre communautaire. Onze personnes sont présentes, dont neuf femmes et deux hommes. Elle débute par la distribution d'un recueil de proposition, par Joelma, du Centre de participation populaire du gouvernement municipal et un tour de table de présentation. Après cette introduction, la présidente du Centre communautaire, Andrea, prend la parole pour inviter les personnes présentes à faire des propositions. Une femme d'une quarantaine d'année, intervient :

« J'aimerais dire que pour prendre un rendez-vous avec un médecin spécialiste, c'est toujours très long. Pour un gynécologue, j'ai déjà attendu 6 mois. Je vais être sincère, je pense que l'accueil dans le dispensaire de santé est déplorable.

Joelma : Bon, mais on n'est pas dans la conférence de santé. C'est la conférence des femmes.

---

<sup>504</sup>. Notes de terrain, le 23 mars 2006.

<sup>505</sup>. Sabine Rozier, « La participation des citoyens à des projets d'intérêt public. Enquête sur le programme culturel de la fondation », in Thomas Fromentin et Stéphanie Wojcik (dir.), *Le profane en politique. Compétences et engagement du citoyen*, op. cit, p. 274.

Andréa : Oui mais c'est un problème général ici. C'est un droit de faire un examen chaque année mais le problème est que l'on ne peut rencontrer les gynécologues qu'en journée. Donc quand on travaille...

Joelma : Vous avez discuté avec le dispensaire ?

Andréa : Ca ne change rien.

Joelma écrit une proposition qu'elle lit : ' Garantir l'accès aux gynécologues dans la zone rurale'. Elle demande si les participantes sont d'accord. Ces dernières l'approuvent »<sup>506</sup>.

Dans l'extrait ci-dessus, les débats débutent par l'évocation d'une situation connue et vécue. Ce témoignage est l'occasion d'une montée en généralité par la dirigeante associative (« c'est un problème général »), qui l'inscrit dans une rhétorique des « droits », le démodalisant pour le rendre acceptable au sein du dispositif. Il est, dans ce cas, le prélude à une politisation des discussions : la dirigeante associative le traduit en interpellant les pouvoirs publics, auxquels il est demandé d'intervenir pour assurer l'effectivité de la loi (« c'est un droit »). Aussi, lorsque Joelma propose une conciliation individualisée, passant par une discussion avec le poste de santé, on lui renvoie l'inanité de cette action.

Mais une telle montée en généralité reposant sur un témoignage n'est pas fréquente. Ce registre n'offre, le plus souvent, aux participantes qu'une influence marginale sur les délibérations.

### Des participantes à former et informer

Si les modes d'intervention des participantes ordinaires sont légitimes au sein des assemblées, quels sont leurs effets sur leur déroulement et les dynamiques de discussion ? Dans les deux villes, on observe en général une certaine déconnexion entre les interventions des participantes ordinaires et les propositions adoptées. Elle est particulièrement manifeste lorsque les femmes restent silencieuses. A Recife, le groupe de travail sur la violence que nous avons évoqué plus haut illustre le décalage existant entre la reconduction de propositions prédéfinies et la position des participantes, qui ne les approuvent qu'à demi-mot. Mais cette déconnexion est également identifiable lorsque les participantes témoignent.

La prise de parole, faite de narration d'un vécu personnel ou d'une situation connue, est souvent encouragée et valorisée par les animatrices des assemblées, parce

---

<sup>506</sup>. Notes de terrain, le 22 mai 2007.



qu'elle permettrait, par la confrontation des expériences individuelles, une « prise de conscience » d'une oppression commune de genre. Il est à noter que le déroulement des assemblées reproduit la pédagogie de l'opprimé de Paulo Freire et des groupes de prise de conscience féministe, qui attribuent à la parole une fonction libératrice. Considérée comme une démarche en soi, l'évocation d'un vécu individuel tend à être distinguée de l'activité de délibération. Elle donne lieu à des échanges discursifs visant à former ou à informer les femmes. C'est, par exemple le cas lorsque Heloïsa, une participante de 20 ans sans attache associative, intervient durant l'assemblée du 1<sup>er</sup> arrondissement de Recife :

« Groupe relatif à la santé. 8 personnes sont présentes.

Le débat est animé par une assistante sociale du centre d'accueil des femmes victimes de violence. Elle débute par la lecture du texte introductif puis demande si quelqu'un veut intervenir. Heloïsa prend la parole:

H : Oui...Je voulais dire que l'accueil des médecins du dispensaire est vraiment mauvais. Les médecins utilisent un langage qu'on ne comprend pas, c'est horrible.

Animatrice : Ca, c'est une manière de conserver la distance sociale entre eux et vous. C'est ce qu'on appelle la question de la reproduction sociale. Ils veulent vous montrer qu'ils ne font pas partie du même groupe que vous. [Silence dans la salle]. Bon, on va passer aux propositions ?

L'ensemble des propositions du recueil sont lues puis approuvées par le groupe »<sup>507</sup>.

Dans cet échange, l'animatrice procède à une montée en généralité à partir du problème soulevé par Héloïsa, proposant une lecture sociologique des relations entre médecins et usagers. Il s'agit toutefois moins de questionner les conditions d'accueil dans les dispensaires de santé que d'offrir à cette participante une grille de lecture à l'aide de laquelle elle pourra décrypter son vécu personnel comme une illustration des inégalités sociales.

Bien souvent, les participantes ordinaires sont placées en position d'« élèves » auxquels on délivre un savoir, féministe ou sociologique, et des informations qui leur permettront de comprendre et partant de redéfinir par elles-mêmes les inégalités sociales au quotidien. Durant l'assemblée de la région Nord à Londrina l'évocation d'une situation de violence domestique, dont a connaissance une participante, est suivie d'une incitation à l'action judiciaire :

---

<sup>507</sup>. Notes de terrain, le 1<sup>er</sup> avril 2006.

« Joelma (gouvernement municipal): On va passer au thème de la violence contre la femme.

Une participante : Je connais une personne qui vit une situation de violence... de violence psychologique et physique...C'est difficile.

Joelma intervient pour dire que cette personne doit porter plainte et lui présente les différentes structures d'accueil à Londrina.

La participante répond que son amie est déjà allée au commissariat mais que cela n'a servi à rien. Elle ne veut pas s'exposer davantage. Une discussion a lieu entre Joelma et cette participante, la première essayant de convaincre la seconde d'amener son amie à porter plainte, pour 'rendre public' son vécu personnel »<sup>508</sup>.

Dans cet extrait, l'action des services d'accueil des victimes de violence est questionnée par la participante (« elle est allée au commissariat des femmes mais cela n'a servi à rien »), sans toutefois que son intervention ne se traduise par une montée en généralité sur l'efficacité de ces structures. Son témoignage donne lieu à une discussion individualisée sur les recours à suivre en cas de violence domestique et sur la nécessité de « politiser le privé ».

Plus généralement, le témoignage non démodalisé et non transcrit dans le langage des droits ou de l'exemplarité n'exerce qu'une influence marginale sur la délibération<sup>509</sup>. Il conduit plutôt à des discussions ayant pour finalité de redéfinir les conceptions que les participantes ont des rapports sociaux. Comme l'indique Daniel Gaxie, « quand la parole des plus démunis est libérée, c'est pour exprimer leurs expériences, leurs attentes ou leurs doléances, et rarement pour s'aventurer sur le terrain des préconisations »<sup>510</sup>. Ce travail de préconisation n'est pas attendu des participantes, qu'il s'agit d'abord de former et d'informer.

### ***Le registre de la médiation***

Les femmes ayant une position de direction associative ou une trajectoire d'engagement dans les dispositifs participatifs privilégient, quant à elles, le registre de

---

<sup>508</sup>. Notes de terrain, le 23 mai 2007.

<sup>509</sup>. Julien Talpin, « Mobiliser un savoir d'usage. Démocratisation de l'espace public et confinement de la compétence civique au sein de dispositifs de budget participatif », in Thomas Fromentin et Stéphanie Wojcik (dir.), *Le profane en politique. Compétences et engagement du citoyen*, op. cit.

<sup>510</sup>. Daniel Gaxie, « Les profanes en politique : réflexions sur les usages d'une analogie », in Thomas Fromentin et Stéphanie Wojcik (dir.), *Le profane en politique. Compétences et engagement du citoyen*, op. cit, p. 300.

la médiation. Selon Loïc Blondiaux et Sandrine Levêque, ce mode d'intervention qui repose sur la « connaissance présumée des réalités sociales et administratives »<sup>511</sup>, travaille à la représentation par la construction de collectifs dont il se prévaut. Il conduit les femmes qui le mobilisent à jouer un rôle de premier plan dans la dynamique de discussions et, plus précisément, dans la définition de propositions dont les thèmes sont la reconnaissance des territoires ou de certaines activités professionnelles.

### Une légitimité revendiquée à parler au nom de collectifs

Dans les assemblées, les participantes ne se présentent pas de la même façon selon leur trajectoire. La majorité des citoyennes « ordinaires » ne mentionnent que leur prénom, en précisant parfois leur statut d'habitante de tel quartier ou d'adhérente à telle association. En revanche, les dirigeantes associatives et les participantes durablement investies dans les dispositifs participatifs locaux mettent en avant leurs attaches organisationnelles multiples et par là même, leur légitimité à intervenir au nom d'un groupe social. Elles évoquent surtout leur affiliation associative et/ou participative, mais taisent généralement leur engagement partisan. L'indépendance vis-à-vis du champ politique est mise en avant pour apparaître comme les porte-parole des participantes et non des partis. Comme dans les conseils de quartiers et les budgets participatifs européens, l'activisme politique n'a pas droit de cité dans les conférences et ne constitue pas un mode légitime de présentation de soi.

A Recife, lors d'un tour de table de présentation, Margarida rappelle sa position de présidente d'une association de quartier et de déléguée du budget participatif, pour conclure qu'elle « est toujours ravie de parler de [sa] communauté »<sup>512</sup>. Dona Noémia se rend aux pré-conférences vêtue d'un tee-shirt du budget participatif et prend le micro en début d'assemblée pour « saluer [le maire] João Paulo, qui, lorsqu'il a été élu, lui a promis de la conquérir, en tant que leader »<sup>513</sup>. Josilene, militante du PT et membre du Conseil de la femme se, présente de la manière suivante, lors de l'assemblée du 3<sup>ème</sup> arrondissement :

« Josilene : Je suis membre du Conseil de la femme depuis 2004, je représente le 3<sup>ème</sup> arrondissement. Le Conseil existe pour exprimer nos

---

<sup>511</sup>. Loïc Blondiaux et Sandrine Levêque, « La politique locale à l'épreuve de la démocratie. Les formes paradoxales de la démocratie participative dans le XXème arrondissement de Paris », art. cité, p. 52.

<sup>512</sup>. Notes de terrain, le 1<sup>er</sup> avril 2006.

<sup>513</sup>. Notes de terrain, le 8 avril 2006.

revendications. Nous devons discuter pour définir ce que nous voulons car le personnel des cabinets administratifs ne sait pas quels sont nos problèmes, car ils restent dans leurs administrations. On sait que les services instaurent ce que nous voulons si nous le leur demandons »<sup>514</sup>.

Ces trois femmes, élues comme « déléguées » à l'issue des assemblées territoriales, déclinent leur identité en mettant en lumière leur ancrage territorial. C'est parce qu'elles sont membres d'un « arrondissement » ou d'une « communauté » et donc d'un territoire qu'elles s'investissent dans les conférences. Le rappel de cette identité se double d'une mise en exergue de leur intérêt partagé avec les participantes. Margarida souhaite ainsi « parler de sa communauté » ; Josilene recourt à un « nous » mobilisateur. Mais ces personnes rappellent également leur position différenciée lorsqu'elles évoquent leur statut de « représentante », de « déléguée du budget participatif » ou de leader reconnue par le maire de la ville. On retrouve, ainsi les logiques qui fondent la figure du représentant. Comme le souligne Pierre Rosanvallon, cette dernière « se trouve au carrefour de deux principes contradictoires : un principe d'identification et un principe de distinction »<sup>515</sup>.

Parfois, le principe de distinction passe par le fait de ne pas se présenter. C'est plus précisément le fait des dirigeantes associatives de Londrina, lorsqu'elles accueillent les assemblées dans leurs locaux et qu'elles invitent les participantes à décliner leur identité tout en ne s'identifiant pas. Durant la pré-conférence de la région sud de Londrina, qui se tient dans les locaux de l'association des femmes en lutte du jardin Franciscato, la présidente, Rosalina, lance les débats par un tour de table de présentation, auquel elle ne prend pas part. Cette omission peut être interprétée comme une manifestation de la notoriété qu'elle a acquise sur un territoire. Elle se double toutefois d'une évocation de son rôle de représentante au sein du Conseil des droits de la femme qui lui permet de remettre en cause l'action du gouvernement municipal :

« Pré-conférence dans la région Sud, au siège de l'association des femmes battantes du jardin Franciscato. Lorsque j'entre dans les locaux de l'association, 19 personnes sont présentes et attendent l'arrivée de la représentante de la municipalité, c'est-à-dire Joelma. Rosalina, présidente de

---

<sup>514</sup>. Notes de terrain, le 6 mai 2006.

<sup>515</sup>. Pierre Rosanvallon, *Le peuple introuvable. Histoire de la représentation démocratique en France*, Paris, Gallimard, coll. « Folio/Histoire », 2002, p. 56. Voir sur le cas brésilien : Irllys Alencar Firmo Barreira, « A política de perto: recortes etnográficos de campanhas eleitorais », *Novos estudos CEBRAP*, n°74, 2006, p. 177-194.

l'association, est au centre de la pièce et m'indique un siège pour m'asseoir. La pré-conférence débute par un tour de table, au cours duquel Rosalina ne se présente pas. A l'issue du tour de table, elle intervient pour relater son expérience au sein du Conseil des droits de la femme. Elle rappelle l'importance de cette institution mais regrette la politique menée par le PT, jugée insuffisante. Elle dit ne pas comprendre l'orientation de la politique de ce gouvernement »<sup>516</sup>.

Durant le premier cycle d'assemblées, les inégalités de position, loin d'être suspendues, ne serait-ce que temporairement constituent, à l'inverse, un enjeu de présentation de soi.

### Porter la cause d'un territoire ou d'un groupe professionnel

Si les participantes ordinaires n'interviennent pas ou peu dans les assemblées, les dirigeantes associatives et les participantes régulières jouent, quant à elle, un rôle actif de formulation de propositions. Leurs suggestions ne donnent pas nécessairement lieu à une délibération, si l'on entend ce terme à partir de la définition proposée par Julien Talpin, c'est-à-dire l'« échange raisonné d'arguments visant la prise d'une décision collective »<sup>517</sup>. Le plus souvent, elles sont approuvées sans débat.

Les entrepreneures de participation interviennent au profit de groupes définis principalement en fonction de deux critères. Le premier est territorial. Il désigne des propositions portant sur la création d'un programme ou l'extension des services publics dans les « communautés » ou un quartier particulier. Le second est professionnel. Il renvoie d'abord aux conditions de travail des productrices d'artisanat. Observons dans les débats qui suivent la force de propositions des dirigeantes associatives et le rôle de médiation qu'elles jouent :

« Pré-conférence du 4ème arrondissement de Recife. Groupe « travail et genre » où 39 personnes sont présentes. Parmi elles, se trouve Dona Noemia, présidente du groupe habitationnel de Santa Luzia.

---

<sup>516</sup>. Notes de terrain, le 17 mai 2007.

<sup>517</sup>. Selon cette définition, « la délibération repose sur deux éléments : en premier lieu, une discussion collective nourrie de conceptions contradictoires de justice et de la morale. La délibération suppose ainsi le recours à des principes généraux de justice et la possible expression du conflit. En second lieu, cette discussion n'est pas une fin en soi mais a pour objectif la prise de décision, quand bien même cette décision ne sera pas suivie de l'adoption d'une politique publique et ne sera que purement consultative ». Julien Talpin, *Schools of Democracy: How Ordinary Citizens Become Competent in Participative Budgeting Institution*, Thèse de doctorat en science politique, Institut universitaire européen de Florence, 2007, p. 236. Cette définition est proche de celle que propose Denis Thompson, selon lequel la délibération peut être définie par trois critères : une situation de désaccord, une prise de décision et le caractère légitime de la décision prise. Cf. Denis F Thomson, « Deliberative Democratic Theory and Empirical Political Science », *Annual Review of Political Science*, vol. 11, 2008, p. 497-520.

Le débat débute par la lecture du texte d'introduction et des propositions, lecture réalisée par l'animatrice du débat :

Animatrice (stagiaire de la Coordination de la femme): 'Directrice 1 : Inciter et soutenir l'organisation productive des femmes pour le développement local et solidaire'.

Plusieurs participantes approuvent par un « oui ». L'une de mes voisines, qui ne sait visiblement pas lire me dit qu'elle souhaite s'en aller.

Animatrice : 'Directrice 2 : Développer des actions de discrimination positive pour garantir l'accès au revenu, au travail et à l'emploi pour les femmes'.

Dona Noémia : J'ai déjà suivi des formations assurées par la mairie. C'est une chose importante qu'il faut développer. Il faudrait que la mairie propose des fonds pour les associations de productrices dans les communautés.

Plusieurs personnes approuvent dans la salle. Cette proposition est adoptée.

Dona Noémia continue : J'aimerais aussi proposer que l'on prévoie des cours pour les associations de femmes qui produisent de l'artisanat.

Animatrice : Il faut faire des propositions pour toutes les femmes et pas seulement celles qui produisent de l'artisanat.

Dona Noémia : Bien, alors faire des cours pour les femmes des associations communautaires »

Plusieurs participantes soutiennent cette proposition par des phrases telles que « c'est ce qu'il faut faire », « on en a besoin ». La proposition est adoptée<sup>518</sup>.

Bien souvent dans les pré-conférences de Recife, les débats consistent moins en une discussion entre participantes autour de propositions de politiques publiques qu'en l'adoption quasi systématique de suggestions préalablement définies et portées discursivement par certaines d'entre elles, celles qui ont contribué à mobiliser leur voisinage. Si les animatrices peuvent intervenir pour infléchir ou généraliser certaines propositions (créer des cours pour les associations « communautaires » et non pour les seules « productrices d'artisanat »), les suggestions formulées par les entrepreneurs de participation ne sont que peu redéfinies, en raison du soutien qu'elles reçoivent des habitantes invitées à participer. Cette dynamique favorise l'adoption de propositions diversifiées, qui s'intègrent ou non dans le cadrage des débats, c'est-à-dire la défense d'un « intérêt général genré ». Les propositions peuvent ainsi viser certains groupes définis à partir de leurs identités professionnelles et territoriales, comme l'illustre également la pré-conférence de Londrina, organisée dans la zone rurale :

---

<sup>518</sup>. Notes de terrain, le 8 avril 2006.

Préconférence de la zone rurale de Londrina, organisée dans les locaux du Centre communautaire de la Vila Maravilha. [...]

La présidente du centre communautaire : Nous sommes venues pour une question assez précise. Nous savons que c'est la conférence des femmes, mais pour nous, l'égalité commence par le fait de pouvoir nous déplacer. Or, la ligne de transport qui nous amène au centre-ville est très précaire. On veut une nouvelle ligne de bus. Car on ne peut pas travailler, on ne peut pas faire nos démarches administratives. Pour nous, c'est ça l'égalité.

Une participante : Vous voyez comme on est maltraitées.

Joelma : Bon, alors on note qu'il faut augmenter le transport vers la zone rurale ?

La présidente du centre communautaire : Oui, et aussi les médecins, enfin, tous les services car ici nous n'avons rien ! »<sup>519</sup>.

Les propositions formulées par les dirigeantes associatives et les participantes régulières ne sont pas toujours très précises (Dona Noémia évoque par exemple la création « de fonds public » et de « cours » de manière générale), mais visent surtout à définir le public des politiques du genre. Les comptes-rendus des assemblées de Recife et Londrina montrent que l'un des principaux enjeux des discussions est la qualification des bénéficiaires d'un service ou d'un programme<sup>520</sup>. Par exemple, à Recife, un recueil de propositions est soumis aux participantes. En 2006, 16 des 90 propositions du recueil ont été modifiées et 9 ont été rajoutées. Les modifications portent principalement sur la définition du public qui devrait faire l'objet d'une attention prioritaire de la part du gouvernement municipal. Il s'agit surtout des « communautés » et des « associations de femmes ». Les nouvelles propositions portent davantage sur l'extension des services publics territorialisés dans un quartier ou à destination des « communautés ».

---

<sup>519</sup>. Notes de terrain, le 16 mai 2007.

<sup>520</sup> Nous disposons de 10 comptes-rendus sur les 16 pré-conférences de Recife.

Tableau 18 : Propositions réalisées et modifiées durant les pré-conférences de Recife en 2006

Propositions	Proposition Modifiée	Nouvelle proposition	Total	%
Ajout de la mention « pour les associations de productrices »	3		3	12
Ajout de la mention « pour les communautés »	9		9	36
Proposition relative à la reconnaissance de l'ethnicité	2	1	3	12
Proposition relative à la création/l'extension d'un service public sur un territoire particulier		2	2	8
Proposition relative à l'extension d'un service public		6	6	24
Autres	2		2	8
Total	16	9	25	100

Nous désignons par « Ajout de la mention 'pour les associations de productrices' et 'pour les communautés' » les propositions qui ont été modifiées afin d'inclure ces expressions. Par exemple (modification en italique) : « Créer des formations pour les femmes *des communautés* ».

Les propositions relatives à la reconnaissance de l'ethnicité ont été formulées ou modifiées afin de garantir la prise en compte du facteur ethnico-racial. Ex : « Divulguer dans les écoles la réalité des femmes noires et indigènes, par le biais de séminaires sur l'égalité de genre *et de race* ».

Les propositions relatives à la création d'une infrastructure sur un territoire particulier de la ville sont orientées vers la création d'un service ou une infrastructure dans un quartier défini. Par exemple : « Augmenter le nombre d'équipes de santé de la famille dans le quartier de Roda de fogo ».

Les propositions relatives à l'extension d'un service public portent sur l'accroissement de l'offre de biens et ressources publiques dans l'ensemble de la ville : Par exemple : « Accroître le nombre d'écoles professionnalisantes dans les quartiers de la ville et créer des cours en fonction de la réalité des communautés ».

Source : Analyse des 10 comptes-rendus disponibles des assemblées territoriales de Recife, 2006. Tableau réalisé par l'auteur.

Un même exercice de qualification des bénéficiaires de l'action publique peut être observé à Londrina, lorsque les propositions visent un territoire défini ou les « associations de femmes ». Notons que dans cette ville, les comptes rendus ne regroupent que les nouvelles propositions avancées par les participantes et n'indiquent pas si le recueil de propositions soumis durant les assemblées a été modifié ou rejeté.



Tableau 19 : Propositions réalisées durant les pré-conférences de Londrina en 2007

<b>Propositions</b>	<b>Nouvelles propositions</b>	<b>%</b>
Proposition relative à la création d'une infrastructure sur un territoire défini	4	18
Proposition relative à l'extension d'un service public	10	45
Proposition relative à l'accompagnement des activités menées par les associations de productrices	5	23
Autres	3	14
Total	22	100

Les propositions relatives à une infrastructure dans un quartier sont orientées vers la distribution de biens et services dans un quartier donné de la ville ou la zone rurale. Par exemple : « Augmenter l'offre de transport dans le Guanavera (zone rurale) ».

Les propositions relatives à l'extension d'un service public portent sur l'accroissement de l'offre de biens et ressources publiques dans l'ensemble de la ville : Par exemple « Assurer l'ouverture des services d'accueil des victimes de violence 24h/24 ».

Les propositions relatives à l'accompagnement des activités menées par les associations de femmes correspondent aux propositions réalisées en faveur de ces mêmes organisations. Par exemple : « Créer des projets pour les associations de femmes ».

Source : Six comptes-rendus des assemblées territoriales de Londrina, 2007. Tableau réalisé par l'auteure.

Les entrepreneures de participation formulent des propositions au nom de certains groupes sociaux et construisent, ce faisant, une position de porte-parole d'un collectif défini à partir de critères territoriaux ou professionnels, qu'il s'agit de constituer en public prioritaire de l'action publique de genre.

## **Section II) La sélection des identités et des représentantes légitimes : l'assemblée plénière des conférences**

Les propositions adoptées durant le premier cycle d'assemblées sont ensuite soumises à la délibération lors des assemblées plénières, qui réunissent les « déléguées » élues ainsi que des représentants du gouvernement municipal. Durant cette seconde phase, les participantes peuvent modifier, accepter ou rejeter les propositions sans toutefois avoir le droit d'en énoncer de nouvelles. Les délibérations s'accompagnent d'un renouvellement de la division de la prise de parole entre acteurs, mais également du cadrage du débat.

### *Une redéfinition du cadrage des débats*

Si elles ont joué, durant les pré-conférences, un rôle de premier plan dans la définition des bénéficiaires des politiques du genre, les dirigeantes associatives et les participantes régulières gardent, dans leur majorité, le silence durant l'assemblée plénière. C'est au tour des militantes féministes et du personnel administratif de mobiliser le registre de la médiation. Les termes du débat changent également. Les bénéficiaires de l'action publique sont maintenant définis en fonction de leur ethnicité, de leur âge et de leur option sexuelle.

### La construction sociale du corps en débat

Durant les assemblées plénières de Recife et de Londrina, l'adoption des propositions de politiques publiques est réalisée par la méthode du consensus, que l'on oppose au vote jugé par trop individualisant. Il est attendu de cette méthode qu'elle assure la définition d'une position acceptable par l'ensemble des acteurs. Il s'agit également de symboliser le rassemblement de toutes les participantes derrière la défense de la cause des femmes. En pratique, le consensus confère un rôle prépondérant aux acteurs qui prennent la parole pour défendre une proposition ou s'y opposer, le silence équivalant à un soutien tacite dans un sens ou dans l'autre<sup>521</sup>.

A Recife, la prise de parole est essentiellement le fait des militantes féministes, en particulier du FMPE. En 2006, l'assemblée générale réunit 144 déléguées des « communautés », 27 représentantes des organisations du mouvement social<sup>522</sup> et 28 membres du gouvernement municipal. Seule une dizaine de militantes féministes et les membres de la Coordination de la femme interviennent régulièrement. La division discursive se double d'une segmentation spatiale, la majorité des participantes étant assises alors que les personnes qui prennent le plus souvent la parole restent debout, à proximité immédiate du micro.

Durant les délibérations, les militantes féministes défendent les thématiques chères à leur organisation, telles que la reconnaissance d'une commune expérience d'oppression

---

<sup>521</sup>. Plusieurs auteurs soulignent que l'usage du consensus dans les organisations du mouvement social peut exacerber les inégalités de prise de parole. Voir Lilian Mathieu, *La démocratie protestataire. Mouvement sociaux et politique en France aujourd'hui*, Paris, Les Presses de Science po, coll. « nouveau débats », 2011, p. 58-59 ; Daniel Mouchard, *Etre représenté. Mobilisations d'« exclus » dans la France des années 1990*, Paris, Economica, 2009, p. 155.

<sup>522</sup>. Ces représentantes ont été élues durant la pré-conférence des organisations du mouvement social.

entre les femmes mais également la mise en exergue de leurs « différences ». Les militantes du FMPE sont proches du « féminisme de la spécificité », *women centered* pour reprendre sa dénomination aux Etats Unis<sup>523</sup>. Ce courant issu de la mouvance radicale envisage l'oppression des femmes comme le résultat d'une structure patriarcale qui se manifeste avant tout par un processus d'appropriation corporelle dont sont victimes l'ensemble des femmes et dont les expressions les plus évidentes sont l'assignation à la maternité ainsi que l'encadrement de la sexualité, en particulier au sein de l'institution familiale<sup>524</sup>. Cette approche unificatrice de l'oppression des femmes se double d'une mise en exergue de leur diversité, du fait de la consubstantialité des rapports sociaux. La reconnaissance des besoins « spécifiques » des femmes, selon leur ethnicité, leur âge ou leur orientation sexuelle constitue un enjeu constant des débats militants internes au FMPE.

C'est en fonction de cette approche que les militantes féministes procèdent à un recadrage des débats durant l'assemblée plénière, d'autant plus accepté par les membres de la Coordination de la femme qu'il rejoint leurs propres conceptions de la cause des femmes, en raison de leur trajectoire militante au sein du FMPE. L'objectif est de requalifier les bénéficiaires légitimes des politiques du genre, en fonction de la construction sociale du corps et de la sexualité. Ce sont donc les « femmes noires », « les femmes jeunes ou âgées » et les lesbiennes qui sont le plus souvent érigées en public prioritaire dans les propositions adoptées durant l'assemblée plénière de 2006 :

- « Faire des campagnes éducatives pour combattre la discrimination de genre, de race, d'homophobie et de lesbophobie en proposant du matériel en braille.
- Accroître les programmes d'alphabétisation pour les femmes noires, les jeunes et adultes, incluant des thèmes relatifs à l'égalité de genre et l'égalité raciale.
- Accroître la participation des femmes noires, jeunes et adultes, aux formations professionnalisantes.

---

<sup>523</sup>. Parmi les écrits de ce courant, on trouve Adrienne Rich, *Naître d'une femme : la maternité en tant qu'expérience et institution*, Paris, Denoël-Gonthier, 1980 (éd. originale anglaise, 1976) ; Nancy Chodorow, *The Reproduction of Mothering, Psychoanalysis and the Sociology of Gender*, Berkeley, University of California Press, 1978 ; Kathleen Barry, *L'esclavage sexuel des femmes*. Paris, Stock 1982 ; Mary O'Brien, *La dialectique de la reproduction*. Montréal, Remue-ménage, 1987.

<sup>524</sup>. Sur le féminisme de la spécificité, cf. Francine Descarries, « Le projet féministe à l'aube du XXIème siècle : un projet de libération et de solidarité qui fait toujours sens », *Cahiers de recherche sociologique*, n. 30, 1998, p. 179-210 ; Louise Toupin, « Les courants de pensée féministes », *Les classiques des Sciences sociales*, 1998, [http://classiques.uqac.ca/contemporains/toupin\_louise/courants\_pensee\_feministe/courants\_pensee\_feministe.pdf], consulté le 10 juillet 2011.

- Former les professionnels de santé pour l'accueil des femmes lesbiennes »<sup>525</sup>.

La prise en compte des différences entre femmes conduit à une qualification permanente de celles qui sont jugées les plus discriminées. Cette démarche recoupe une logique de focalisation des programmes sur certains publics par opposition aux politiques universalistes qui seraient, dans les faits, source de discrimination en ne reconnaissant pas les inégalités entre administrées.

A Londrina, cet exercice de requalification du public des politiques du genre est mené par le personnel du Secrétariat des femmes qui occupe une place centrale dans les discussions. A la différence de Recife, les militantes féministes sont quasi absentes du dispositif faute d'un tissu associatif suffisamment dense dans la ville. Le rôle que les membres du Secrétariat des femmes endossent est moins celui de représentante du gouvernement ou celui d'experte. Elles se placent en participante ordinaire qui se prévaut de son expérience militante ou personnelle pour intervenir dans les débats. Lorsqu'elles prennent la parole, ce n'est pas nécessairement pour limiter ou infléchir la nature des propositions mais plutôt pour garantir la prise en compte de l'intersectionnalité des rapports sociaux. C'est ainsi que Maria José, la secrétaire des femmes en exercice en 2006, rappelle sa trajectoire dans une organisation de lutte contre le racisme pour intégrer la question de la « race/ethnie » dans les propositions :

« Assemblée plénière de Londrina. Les propositions sont lues par une animatrice. Les personnes souhaitant intervenir doivent demander la parole.

Animatrice : « Produire et traiter les données relatives à la violence domestique, en incluant la question de la race/ethnie et du handicap.

Luciana [coopérative féminine] : Il faut exclure le terme race, car il existe une race humaine... mais introduire le mot race dans les politiques publiques !

Maria José : J'ai milité dans le mouvement noir, je suis pour que l'on maintienne ce terme. Parler de race et ethnie, c'est donner de la visibilité à la discrimination. Car quand on utilise le mot race, on rend visible un problème. Quand on retire ce mot, on finit par oublier les personnes afro-descendantes. Et moi je suis préoccupée par la question de la visibilité de ce groupe.

Lorena [responsable de communication du cabinet du maire] : Je veux renforcer ce que dit Mazé. C'est une question de visibilité mais également

---

<sup>525</sup>. Prefeitura do município do Recife, 3<sup>a</sup> *confêrencia municipal da mulher. Propostas finais*, Recife, 2006.

une question morale. Il est de notre devoir moral de reconnaître la discrimination que vivent les femmes noires. Ce terme est finalement conservé »<sup>526</sup>.

A Londrina, les membres de l'administration en charge du genre jouent, dans une certaine mesure, le rôle qui est celui des militantes féministes à Recife et qui consiste à définir les identités légitimes des bénéficiaires des politiques publiques. Leurs interventions sont néanmoins plus contestées par les participantes. C'est ainsi que Rosalina, une dirigeante associative, souligne durant les débats qu'« il n'est pas possible de changer ce que *nous* avons demandé, mais seulement de l'améliorer », et « qu'il faut laisser l'ensemble des personnes s'exprimer et ne pas décider dans un entre-soi ». L'influence des acteurs administratifs sur les débats est, pour les dirigeantes associatives de Londrina, plus aisément contestable que la prépondérance des militantes féministes à Recife, et ce au nom des intérêts divergents entre « le gouvernement » et « la société ». Ce n'est pas le cas dans la capitale du Pernambouc où les féministes qui prennent la parole peuvent prétendre à représenter « la société ».

Si l'entreprise de requalification des bénéficiaires auquel se livrent les militantes féministes à Recife et les acteurs administratifs à Londrina permet la reconnaissance de l'interpénétration des rapports sociaux, c'est au détriment des identités professionnelles et territoriales qui avaient été privilégiées par les habitantes durant les pré-conférences.

### La sélection des identités légitimes

Les militantes féministes et les acteurs administratifs défendent aussi bien le principe de l'universalisation que la focalisation des programmes publics. Ces principes sont toutefois associés à des « identités » distinctes. L'universalisation des programmes sociaux est surtout invoquée lorsque les propositions de politiques publiques visent un groupe défini sur des critères territoriaux. L'enjeu est alors de les déterritorialiser afin qu'elles bénéficient à « l'ensemble des femmes » de la ville. A l'inverse, la focalisation des programmes publics est revendiquée lorsqu'il s'agit de reconnaître certains groupes

---

<sup>526</sup>. Notes de terrain, le 2 juin 2006.

discriminés en fonction de la construction sociale de leur corps ou de leur orientation sexuelle, tels que les femmes noires ou les lesbiennes.

A Recife, les propositions centrées sur les « communautés » sont adoptées durant la délibération, mais au prix d'une redéfinition de ce terme. Contre l'acception territorialisée et sociale qu'il recouvre habituellement, en désignant les quartiers populaires, il est universalisé et redéfini comme un synonyme de « toutes les femmes de la ville ».

Assemblée plénière des conférences des femmes de Recife.

Les propositions adoptées durant les assemblées territoriales sont lues puis une décision est prise par consensus de l'ensemble de l'assemblée.

« Animatrice : Propositions relatives à la question du travail et genre : Créer des formations, pour permettre l'insertion professionnelle des femmes des communautés.

Sonia [FMPE] : Je ne vois pas pourquoi on précise les femmes des communautés. Ca veut dire que les formations ne seraient dédiées qu'à elles ?

Josinede [Coordination de la femme] : Mais quand on dit les femmes des communautés, on parle des femmes de toute la ville, cela revient au même.

La proposition est acceptée par la salle »<sup>527</sup>.

De même à Londrina, les propositions renvoyant à un quartier ou à un territoire de la ville sont reformulées et généralisées, dans une perspective universaliste. C'est notamment le cas des textes relatifs aux « zone rurales » :

« Assemblée plénière de Londrina. Les propositions sont lues par une animatrice :

Animatrice : Créer de nouvelles lignes de bus pour les zones rurales.

Luciana : Oui, mais les transports urbains sont problématiques aussi. J'habite dans un lieu où il faut attendre vingt minutes pour prendre un bus.

Lorena [responsable du cabinet de communication du maire] : Bon, alors on va généraliser. Que pensez-vous de : créer de nouvelles lignes de bus dans la ville ?

Cette proposition est adoptée par consensus.

Animatrice : Promouvoir des opportunités de travail pour les femmes de la zone rurale.

Luciana : Il n'y a que des propositions pour la zone rurale ? Car il faut aussi parler des femmes des milieux urbains, ou des femmes âgées qui ont aussi des difficultés à trouver un emploi. Pour qui doit-on faire des politiques ? Pour toutes les femmes ou pour les milieux ruraux uniquement ?

---

<sup>527</sup>. Notes de terrain, le 9 juin 2006.

Lorena : On va plutôt écrire : Promouvoir des opportunités de travail pour les femmes dans les zones urbaines et rurales, pour que les femmes des milieux ruraux soient prises en compte. La modification est acceptée »<sup>528</sup>.

A l'inverse, lorsque les groupes sociaux sont définis à partir de la construction sociale de leur corps ou de leur sexualité, le registre de la focalisation est mobilisé. L'« invisibilité » de certains groupes justifierait qu'ils soient reconnus par les pouvoirs publics. Leurs discriminations « spécifiques », rendraient nécessaires de leur conférer une « visibilité » au moins scripturale. A Recife, une proposition relative aux femmes lesbiennes est justifiée de la sorte :

Assemblée plénière de Recife.

L'animatrice lit une proposition « Former les professionnels de santé pour qu'ils accueillent sans discrimination les femmes lesbiennes.

Maria [Secrétariat de santé]: La question des femmes lesbiennes doit être prise en considération par les professionnels de santé mais il devrait y avoir un accueil sans discrimination pour tous types de femmes, sans distinction.

Mary [FMPE] : Si l'on a demandé à préciser que les femmes lesbiennes soient traitées sans discrimination, c'est en raison du manque de préparation des professionnels. Beaucoup de lesbiennes subissent un traitement discriminatoire. Donc si l'on précise les femmes lesbiennes, c'est pour donner de la visibilité à ce groupe.

Plusieurs personnes, derrière Mary, hochent la tête. Maria accepte cette modification ».

Parmi les identités qu'il s'agit de rendre visible, les plus fréquemment citées sont liées à la « race », à l'âge et à Recife seulement, à l'orientation sexuelle. La « classe » est plus ponctuellement prise en compte avec l'évocation des femmes « sans emploi », des « associations de productrices », ou des « femmes à faible revenus ». Toutefois, dans les conférences, il n'existe pas de terme stabilisé pour définir les inégalités socio-économiques vécues par les femmes à la différence de l'âge et de la race qui sont évoqués à partir des expressions suivantes : « les femmes noires, jeunes, âgées ». Enjeu constant des délibérations à Recife et Londrina, l'interpénétration des rapports sociaux tend à être pensée en dehors des rapports de production. L'euphémisation voire l'évacuation des relations socio-économiques est imputable au recadrage du débat et à la conception de l'oppression privilégiée par les acteurs intervenant le plus régulièrement durant les assemblées plénières. La « domination masculine » se manifestant avant tout

---

<sup>528</sup>. Notes de terrain, le 2 juin 2007.

par l'appropriation du corps des femmes, elle se distinguerait d'autres formes de domination sociale qui repose notamment sur le travail et la production.

Durant les assemblées plénières de Recife et Londrina, la double dynamique d'universalisation et de focalisation à la base du recadrage du débat se traduit donc par une relative marginalisation des identités territoriales et professionnelles très présentes lors du premier cycle. Les propositions visent soient « toutes les femmes », en particulier lorsqu'elles portent sur l'extension d'un service public, soit les groupes « invisibilisés », comme l'indique le tableau 3. La prise en compte des « différences » dans le fonctionnement quotidien des services publics et dans les campagnes d'information comptent pour moitié des propositions adoptées durant les assemblées plénières de Recife et de Londrina.

Tableau 20 : Propositions adoptées durant l'assemblée plénière de la conférence des femmes de Recife (2006) et de Londrina (2007)

<b>Propositions</b>	<b>Recife</b>	<b>%</b>	<b>Londrina</b>	<b>%</b>
Réalisation de campagnes d'information pour la publicisation d'un problème et/ou de la consubstantialité des rapports sociaux.	30	28	28	35
Création de formations (professionnalisante et /éducative)	10	10	8	10
Proposition relative à l'extension/l'effectivité d'un service public	23	22	17	21
Proposition relative à la prise en compte des « différences » dans les services publics	30	28	18	23
Autres	13	12	9	11
Total	106	100	80	100

Les propositions relatives à la réalisation de campagne d'information/ de recherche pour la publicisation d'un problème correspondent aux énoncés tels que : « Mener des campagnes éducatives dans les média pour combattre la discrimination de genre, de race et l'homophobie, en incluant du matériel en braille ».

Les propositions relatives à la création de formations (professionnalisante et éducative) correspondent aux énoncés tels que : « Créer des formations, pour l'insertion professionnelle des femmes ».

Les propositions relatives à l'extension/ l'effectivité d'un service public correspondent aux énoncés tels que : « Garantir un éclairage public dans toutes les parties de la ville ».

Les propositions relatives à la prise en compte des différences dans l'action publique correspondent aux énoncés tels que : « Garantir l'adoption de l'approche de genre et d'égalité raciale dans les programmes de santé de la mairie ».

Source : Prefeitura do municipio de Recife, *3a Confêrencia Municipal da Mulher.Propostas finais*, Recife, 2006 et *Anais de Londrina*, 2007, Tableau réalisé par l'auteur.



Les bénéficiaires des politiques du genre sont donc avant tout définis à partir d'identités « corporifiées », sélection qui induit, dans une certaine mesure, le profil des « représentantes » aptes à les défendre.

### *Des représentantes non ordinaires*

A l'issue des délibérations, les assemblées plénières de Recife et de Londrina procèdent à l'élection des membres des conseils. Les identités sélectionnées durant les délibérations, influent, en partie, sur la manière dont les participantes présentent leur candidature. C'est plus précisément le cas à Recife, où une partie des candidates mettent en avant leur appartenance à une « minorité » discriminée comme argument pour rallier des soutiens.

La logique de focalisation qui traverse les délibérations sert comme un cadre stratégique de présentation de soi durant le processus de nomination des membres du Conseil. Nous n'aborderons dans cette partie que le cas de Recife puisque à Londrina, notre statut d'observatrice, et non de participante, ne nous a pas permis d'accéder aux salles où se tenait le processus de nomination.

A Recife, le règlement du Conseil prévoit la sélection de 12 représentantes des organisations du mouvement social (6 titulaires et 6 suppléantes) et 12 représentantes des « communautés ». Les participantes appartenant à chacun de ces deux « groupes » se réunissent, séparément, pour désigner leurs conseillères.

Une partie des candidates, en particulier les militantes féministes, mettent en avant leur capacité à représenter un groupe « invisible », qu'elles se proposent de défendre. Mary, militante de la Ligue brésilienne des lesbiennes (LBL) qui prend part au FMPE, souligne « qu'il est important que la LBL ait un siège au sein du Conseil pour que la question de l'orientation sexuelle et la discrimination que vivent les lesbiennes soient prises en compte »<sup>529</sup>. Présidente d'une association d'handicapées et membre du FMPE, Sonia propose « de représenter le handicap dans le Conseil et demande qu'un siège soit consacré à cette question pour donner de la visibilité aux femmes handicapées »<sup>530</sup>. La rhétorique de l'invisibilité est ainsi investie, par ces militantes afin

---

<sup>529</sup>. Notes de terrain, le 10 juin 2006.

<sup>530</sup>. *Ibid.*

de justifier leur candidature et promouvoir une conception descriptive de la représentation, selon laquelle les représentantes devraient partager les mêmes caractéristiques que les représentées<sup>531</sup>.

Les candidates des communautés ont également recours à la rhétorique de l'invisibilité, mais en privilégiant les identités territoriales et professionnelles marginalisées durant les délibérations. C'est ainsi que Josilene appelle à la défense « d'un féminisme populaire, afin de représenter les femmes des communautés, qui, bien que majoritaires, sont généralement peu entendues dans le Conseil »<sup>532</sup> ; Nicinha évoque son « long engagement pour les femmes du 6<sup>ème</sup> arrondissement, au côté des travailleuses domestiques notamment, à qui on ne reconnaît pas de droits »<sup>533</sup>. L'enjeu est comme durant les délibérations de donner la preuve que les groupes dont on se revendique méritent l'attention des participantes et des pouvoirs publics, en raison de la discrimination ou de la marginalisation qu'ils subissent.

Dans une certaine mesure, les modalités de présentation de soi privilégiées par les candidates reproduisent les stratégies des élus locaux et nationaux. Au Brésil, le système électoral de liste ouverte est combiné à un multipartisme fragmenté. Ce système contribue à une certaine autonomisation des candidats à l'égard des partis<sup>534</sup>. Les campagnes sont ainsi relativement individualisées autour de candidats qui recherchent le soutien de groupes définis en se proposant de porter leurs revendications. Il y a ainsi des candidats identifiés à certains groupes religieux, à certaines organisations syndicales ou à certains territoires. A l'échelle municipale, il n'est pas rare que certains élus aient pour « bastion » un quartier ou un groupe professionnel qu'ils incarnent au sein du législatif.

La même logique de représentation focalisée est privilégiée au Conseil de la femme : elles proposent en effet, de porter la voix d'un groupe particulier, défini à partir de critères territoriaux, professionnels ou « physiques ». Alors que le sens déléгатif que les participantes « ordinaires » confèrent à leur investissement recoupe les logiques du système représentatif, les modalités de présentation des candidates au Conseil rejoignent également certaines des pratiques des acteurs politiques.

---

<sup>531</sup>. Hanna Pitkin, *The Concept of Representation*, Los Angeles, University of California Press, 1967.

<sup>532</sup>. Notes de terrain, le 10 juin 2006.

<sup>533</sup>. *Ibid.*

<sup>534</sup>. Scott P. Mainwaring, *Rethinking Party Systems in the Third Wave of Democratization: The Case of Brazil*, Stanford, Stanford University Press, 1999.

Mais la rhétorique de l'invisibilité garantit-elle l'élection ? En réalité, le succès dépend, avant tout, des soutiens que les candidates ont pu s'assurer en amont de l'assemblée générale. Etre une représentante désignée par les militantes de l'organisation à laquelle on appartient est incontestablement un atout. Par exemple, les militantes du FMPE se sont accordées sur la nomination de Mary, pour assurer la représentation des lesbiennes au sein du Conseil. A l'inverse, Sonia n'a pas été investie par cette organisation, si bien qu'elle n'a bénéficié d'aucun soutien lors de l'assemblée plénière.

Pour les candidates des « communautés », un processus similaire est observable : Josilene a sollicité le soutien de « déléguées » de son quartier mais également des militantes du PT, dont elle est membre depuis 2001, avant l'assemblée générale et a été reconduite comme conseillère du 3<sup>ème</sup> arrondissement. De même, Dona Vilma, présidente d'un club des mères et adhérente d'un groupe de personnes âgées, a rallié le soutien des déléguées du 1<sup>er</sup> arrondissement. A l'inverse, Nicinha, qui ne fait partie d'aucune organisation n'a pas réuni un nombre de « voix » suffisantes pour garantir sa réélection en 2006, car elle était concurrencée par une candidate qui avait préalablement obtenu l'appui de la majorité des dirigeantes associatives de son arrondissement.

Durant le premier cycle d'assemblées, les relations territorialisées de voisinage et d'amitié ont permis à certaines participantes isolées d'être élues « déléguée ». Mais par la suite, ces réseaux se révèlent insuffisants pour garantir leur désignation au poste de conseillère. Les candidates n'ayant pas le soutien d'une organisation, ou plutôt de ses membres, sont marginalisées durant la seconde phase du dispositif. Aussi, les conseillères élues ne sont-elles pas des représentantes « ordinaires », mais bien souvent des personnes ayant une trajectoire militante et /ou une position de direction associative.

\*                      \*

\*

Au sein des conférences, les habitantes ne participent pas de la même façon, selon leur trajectoire et le rôle qui leur est attribué. Le déroulement du dispositif contribue à consolider des positions distinctes entre des participantes ordinaires qui endossent un statut d'élève et des entrepreneurs de participations, qui revendiquent un statut de porte-parole.

S'il est le théâtre d'une reproduction des inégalités sociales, le dispositif n'est pas neutre. L'évolution du cadrage du débat, durant l'assemblée plénière et la redéfinition des identités légitimes des bénéficiaires des politiques du genre, modifient la manière dont certaines habitantes construisent une position de porte-parole de la cause des femmes. C'est en se présentant comme issues d'un groupe minorisé, qui mérite l'attention des pouvoirs publics et une représentation propre, qu'elles justifient leur maintien dans le dispositif.

La participation se conjugue avec la délégation, mais également à la représentation. Si selon Yves Sintomer et Marie-Hélène Bacqué, l'idéal type de la démocratie participative, entendue dans un sens restreint, repose sur l'articulation entre « des mécanismes classiques du gouvernement représentatif et de la démocratie directe »<sup>535</sup>, notre cas d'étude semble indiquer que lorsque ces deux logiques sont combinées, la démocratie directe est essentiellement exercée par certains acteurs, ceux qui souhaitent précisément se maintenir dans les dispositifs et être élus en leur sein.

---

<sup>535</sup>. Marie-Hélène Bacqué et Yves Sintomer, « Le temps long de la participation », in Marie-Hélène Bacqué et Yves Sintomer (dir.), *La démocratie participative. Histoire et Généalogie*, op. cit., p. 17-18.

## Conclusion de la 2<sup>ème</sup> partie : Des dynamiques autonomes de participation ?

---

A l'inverse des analyses mettant l'accent sur la singularité de la participation aux dispositifs participatifs, qui dépendrait notamment de leurs designs, nous avons souligné l'ancrage de ce mode de mobilisation dans les relations sociales et les pratiques politiques préexistantes. La participation aux conférences des femmes s'inscrit à la fois dans les rapports quotidiens d'interdépendance au sein des quartiers populaires et dans la continuité des modes d'organisation collective qui les caractérisent.

L'entremêlement entre les pratiques de participation et les relations sociales dans les quartiers s'accompagne d'une reproduction des hiérarchies propres aux réseaux mobilisés. Celle-ci ne signifie néanmoins pas que les dispositifs participatifs soient neutres. L'agencement du dispositif et le cadrage du débat confèrent également des positions différenciées aux participantes, tout en contribuant à sélectionner les représentantes légitimes de la cause des femmes.

L'analyse du sens que les acteurs confèrent à leur participation, lorsque cette dernière est ponctuelle, et des dynamiques de discussion ont également mis en évidence la reconduction de certaines logiques du système représentatif. La participation aux conférences des femmes de Recife et de Londrina reproduit certains de ces principes, en particulier le principe de la délégation et celui de la distinction, qui justifie la division entre représentants et représentés<sup>536</sup>. Il est donc légitime de se demander si l'opposition parfois faite entre démocratie représentative et participative permet véritablement de comprendre le déroulement des dispositifs participatifs. Si les théories de la démocratie participative peuvent être utiles pour penser la construction d'une « autre démocratie », elles ne renseignent pas nécessairement sur les logiques de fonctionnement des dispositifs qui s'en réclament.

---

<sup>536</sup>. Bernard Manin, *Principes du gouvernement représentatif*, op. cit.

### **3<sup>ème</sup> partie : L'engagement participatif : une intermédiation individuelle et collective**

---

Si la participation ponctuelle constitue la norme dans les conférences des femmes de Recife et Londrina, qui s'engage durablement et pourquoi ? Cette partie portera sur l'étude de l'investissement de plus longue durée au sein des conseils de la femme à Recife et Londrina<sup>537</sup>, qui réunissent les « représentantes » élues pour un mandat de deux ans. Dans la continuité de notre problématique, nous nous intéresserons plus particulièrement aux représentantes issues des « quartiers populaires » qui portent la voix des acteurs habituellement peu participants. .

L'engagement au sein des Conseils de la femme s'inscrit dans un continuum de pratiques de participation. Leurs membres sont multi-positionnés dans divers espaces et, de par leurs engagements multiples, construisent une position de leadership dans les quartiers. Elles investissent le Conseil afin de défendre la population d'un territoire et remettre en cause les représentants légitimes en son sein. Les dynamiques de représentation territorialisées et les pratiques de participation s'entremêlent ; elles donnent un sens à l'engagement des habitantes et conditionnent en partie la manière dont elles interviennent au sein de l'institution. L'enjeu est de négocier les relations

---

<sup>537</sup>. Notons que ce conseil n'a pas le même nom dans chacune des deux villes. A Recife, il s'agit du « Conseil de la femme » et à Londrina du « Conseil des droits de la femme ». Nous utilisons la dénomination « Conseil de la femme » dans les deux cas par souci de simplification.

quotidiennes entre les administrations du service public et les usagers, de garantir à la population d'un territoire un accès individuel ou collectif aux programmes sociaux.

Nous étudierons la participation au Conseil à partir de trois axes. Dans un premier temps, nous analyserons la trajectoire des participantes ainsi que les facteurs qui contribuent à leur maintien dans le dispositif. Dans un second temps, nous aborderons la manière dont elles investissent le Conseil, la signification qu'elles accordent à la participation et les actions qu'elles entreprennent au sein de l'institution. Une analyse internaliste des relations sociales au sein des Conseils de la femme de Recife et Londrina sera adoptée à cette fin. Dans un troisième temps, nous étudierons les effets de l'engagement sur les représentantes des quartiers.

## Chapitre 3.1 : La construction du leadership territorial

---

Bien souvent, l'engagement participatif s'inscrit dans la continuité d'une trajectoire militante territorialisée, au cours de laquelle les participantes ont défendu la cause des plus démunis(e)s. Elles ont ainsi des dispositions qui favorisent leur entrée dans le Conseil et qui expliquent, en partie, leur participation régulière. En partie seulement, car l'engagement durable ne dépend pas des seules dispositions individuelles, mais également des enjeux propres à l'espace des quartiers populaires. La participation s'inscrit dans une lutte pour le leadership dans ces territoires.

Par leadership, nous désignons une configuration où certains individus occupent une position prééminente au sein d'un groupement qui participe au jeu politique<sup>538</sup>. Principalement associée en France et en Europe à l'étude des nouvelles générations d'élus<sup>539</sup>, cette notion est utilisée par certains auteurs pour combiner l'analyse de la représentation et celle de l'action publique sur un territoire particulier. Les travaux réalisés sur les phénomènes de notabilité locale ont progressivement laissé place à l'étude de l'apprentissage du métier politique, sous l'effet de l'autonomisation d'un champ politique au sein duquel la maîtrise de savoir-faire propre à la profession politique est devenue un prélude à l'exercice et la conquête du pouvoir. Cette évolution s'est toutefois accompagnée d'une concentration des travaux sur les processus d'acquisition de compétences propres au jeu politique, négligeant quelque peu les dynamiques de l'action publique dans la construction de la légitimité démocratique<sup>540</sup>. Aussi, l'analyse en termes de leadership vise à rendre compte de la manière dont certains acteurs « utilisent les ressources de l'action publique pour accroître leur légitimité politique » dans un espace territorialisé<sup>541</sup>. Elle veut cerner les évolutions de l'activité politique sous l'influence des mutations des cadres de l'action territoriale en réintégrant les *policies* dans l'analyse des *politics*.

---

<sup>538</sup>. Nous reprenons ici la définition proposée par Jacques Lagroye. Jacques Lagroye, « Le leadership en question. Configurations et formes de domination », in Andy Smith et Claude Sorbets (dir.), *Le leadership politique et le territoire. Les cadres d'analyses en débat*, Rennes, PUR, 2003, p. 47.

<sup>539</sup>. Gilles Pinson, *Gouverner la ville par projet. Urbanisme et gouvernance des villes européennes*, Paris, Presses de Science Po, 2009.

<sup>540</sup>. Voir William Genieys, Andy Smith, François Baraize, Alain Faure, Emmanuel Négrier, « Le pouvoir local en débats. Pour une sociologie du rapport entre leadership et territoire », vol. 13, n°13, 2000, p. 103-119.

<sup>541</sup>. *Ibid.*, p. 108.



L'importation de la notion de leadership pour appréhender l'engagement dans les Conseils de la femme de Recife et de Londrina nous semble justifiée pour deux raisons. D'abord, pour penser le processus par lequel certains acteurs construisent une position de porte-parole sur un territoire, dans notre cas les quartiers populaires, en se légitimant par les « outputs »<sup>542</sup>, c'est-à-dire les ressources de l'action publique. Les participantes sont des « élues », selon les règles du dispositif. Elles combinent généralement plusieurs mandats de « représentantes » dans des arènes participatives. Ce multi-positionnement leur permet, en retour, de construire une position dominante dans les quartiers par la manière dont elles incarnent les politiques publiques, en l'occurrence du genre, sur ce même territoire.

Ensuite le recours à la notion de leadership vise à distinguer les acteurs que nous étudions des « professionnels de la participation » analysés par Magali Nonjon dans le cas français<sup>543</sup>. Les premiers ne vivent pas de et pour la participation, à la différence des seconds. S'ils peuvent obtenir des gratifications matérielles de leur engagement participatif, elles ne sont pas suffisantes pour envisager la trajectoire des acteurs sous l'angle de la professionnalisation, dans une perspective wébérienne. De plus, il ne s'agit pas seulement d'analyser l'apprentissage de compétences propres à l'exercice du rôle de représentant dans les dispositifs participatifs, mais également de comprendre comment les participants usent des ressources de l'action publique pour se légitimer dans un espace particulier.

Dans un premier temps, nous analyserons la trajectoire des représentantes des quartiers et le processus par lequel elles entrent dans le Conseil. Dans un second temps, nous verrons que la participation s'accompagne de la construction d'une légitimité propre au sein de l'espace des quartiers populaires. Dans un troisième temps, nous aborderons la manière dont les ressources de l'action publique sont réinvesties sur un territoire et mobilisées pour construire une position de leadership.

---

<sup>542</sup>. Fritz Scharpf, *Gouverner l'Europe*, Paris, Presses de Sciences Po, 2000.

<sup>543</sup>. Magali Nonjon « Professionnels de la participation : savoir gérer son image militante », *Politix*, art. cité ; *Quand la démocratie se professionnalise. Enquête sur les experts de la participation*, thèse citée.

## **Section I) La poursuite d'une carrière participative**

Pour la grande majorité des participantes, l'engagement dans les conseils de la femme de Recife et de Londrina ne représente qu'une étape dans ce que l'on peut appeler la poursuite d'une « carrière participative ». La notion de carrière a été développée par Howard Becker<sup>544</sup> pour comprendre pourquoi des individus ayant des tentations déviantes s'engagent ou non dans cette voie<sup>545</sup>. Elle a, par la suite, connu un développement dans la sociologie de l'engagement militant pour analyser, dans une perspective processuelle, la manière dont les attitudes et comportement des individus « sont déterminés par les attitudes et comportement passés lesquels conditionnent, en retour, le champ des possibles à venir »<sup>546</sup>.

Cette notion est pertinente pour penser l'investissement successif dans des dispositifs participatifs en prenant en compte la liberté toujours contrainte de participer ainsi que le sens nécessairement subjectif conféré à cette pratique. Nous évoquerons ainsi les « carrières participatives », et non pas « militantes » afin d'intégrer les particularités de l'engagement dans les arènes participatives. Parmi elles, il y a notamment une limitation de la longévité du mandat de « représentants ». Il est fréquent que les participants ne puissent réaliser plus de deux mandats successifs dans un même dispositif, ce qui leur impose de naviguer entre plusieurs d'entre eux s'ils veulent poursuivre leur engagement. C'est le cas d'une partie des membres des Conseils de la femme de Recife et Londrina qui initient, ou poursuivent, leur carrière participative au sein de cette institution, dans le sillage d'un engagement territorialisé.

---

<sup>544</sup>. Elle a d'abord été élaborée par Everett Hughes pour saisir les dimensions objectives des professions exercées par les individus mais également les perceptions, subjectives, de ces évolutions professionnelles. Everett Hughes, *Men and their Work*, Glencoe, The Free Press, 1958.

<sup>545</sup>. L'engagement est défini comme le « processus par lequel divers types d'intérêts sont progressivement investis dans l'adoption de certaines lignes de conduites avec lesquelles il ne semble pas avoir de rapport direct ». Howard Becker, *Outsiders. Etudes de sociologie de la déviance*, Paris, Editions Métailié, 1985 [1<sup>ère</sup> édition 1963], p. 50.

<sup>546</sup>. Olivier Fillieule, « Propositions pour une analyse processuelle de l'engagement individuel », *Revue française de science politique*, art. cité, p. 201. Voir plus généralement le dossier « Devenir militants » dans ce même numéro.

### ***La continuité d'un militantisme professionnalisé***

Si l'ensemble des participantes que nous avons rencontrées s'engagent dans le Conseil pour assurer la continuité d'un militantisme territorialisé, leur investissement n'a pas le même sens selon qu'elles ont, ou non une position de direction associative.

#### **Une reconversion militante**

Pour les participantes n'ayant pas de position de direction associative, l'entrée dans les dispositifs participatifs constitue une reconversion militante, si l'on entend par ce terme un déplacement dans l'espace physique ou politique, un reclassement militant ou professionnel, voire une conversion des manières d'être et de penser<sup>547</sup>. Ce type de participantes ne se rencontre qu'à Recife, les membres du Conseil de la femme de Londrina étant essentiellement des dirigeantes associatives.

Le Conseil est un lieu de réinvestissement de pratiques et de conceptions acquises durant une trajectoire marquée par un engagement territorialisé, au service des plus démunis et dont une partie des participantes tiraient jusqu'alors leurs ressources économiques. Ces dernières s'engagent lorsqu'elles ne peuvent plus poursuivre leur engagement antérieur, soit parce qu'elles doivent quitter l'organisation dont elles étaient membres, soit du fait d'une évolution de leur situation familiale. Dans cette perspective, l'engagement participatif permet de poursuivre une mobilisation en faveur d'autrui sur un territoire donné. Tentons de mieux cerner ce premier type d'engagement à travers le parcours de trois militantes, Nicinha, Agricélia et Josilene.

Agée de 73 ans, Nicinha a rejoint au début des années 1960 des groupes religieux rattachés à la théologie de la libération avant d'être employée par un syndicat rural, la FETAPE<sup>548</sup>, où elle exerce une activité d'éducatrice auprès de travailleuses rurales. Elle prend sa retraite en 2000 et se présente alors à la direction de la principale association de son quartier, un engagement toutefois contrarié car elle ne réussit pas à être élue présidente de cette organisation. En 2002, elle se tourne vers le budget participatif où elle rencontre les membres de la Coordination de la femme qui l'invitent à participer aux conférences des femmes. Elle est ensuite élue membre du Conseil de la femme en 2004.

---

<sup>547</sup>. Sylvie Tissot, « Introduction », in Sylvie Tissot, Christophe Gaubert et Marie-Hélène Lechien (dir.), *Reconversions militantes*, Limoges, Presses Universitaires de Limoges, 2005, p. 9-17.

<sup>548</sup>. Fédération des travailleurs de l'agriculture de l'Etat du Pernambouc.

L'investissement dans les dispositifs participatifs est conçu comme la poursuite de son militantisme professionnalisé. Nicinha nous a indiqué « ne pouvoir rester sans rien faire » lorsqu'elle a pris sa retraite. Elle souhaitait continuer le « travail social » qu'elle effectuait jusqu'alors en tant qu'éducatrice<sup>549</sup>. L'entrée dans le budget participatif puis le Conseil de la femme lui a permis de conserver l'identité sociale qu'elle s'était construite, c'est-à-dire celle d'une personne se dévouant à la cause des plus pauvres. Mais elle aspire à l'occupation d'une position d'autorité, ce qu'illustre sa candidature à la direction de l'association de son quartier. Son échec sera compensé par son élection comme « représentante » dans le Conseil de la femme.

Sa trajectoire militante a également été synonyme de l'acquisition d'une série de savoirs pratiques, relatifs à l'organisation et à la mobilisation d'une population territorialisée, auxquels Nicinha a eu recours pour assurer son élection au sein des conférences des femmes en 2004. Cette militante dispose également de savoirs plus théoriques relatifs aux questions de genre qui lui permettent de se sentir moins illégitime que d'autres au sein des conférences et donc de ne pas s'auto-exclure en leur sein. Elle évoque d'ailleurs un sentiment ambivalent de compétence et d'infériorité face aux militantes féministes, davantage dotées en ressources culturelles :

« Quand j'ai commencé à participer, j'ai vraiment ressenti la question de 'l'intellectualité'. Tu as vu que les femmes qui participent viennent de nulle part, elles vivent dans la *favela*. Si c'est nouveau pour moi, qui milite depuis des années et qui travaille avec les femmes, imagine ce que cela représente pour elles. C'est comme si elles n'existaient pas. [...]. Mais les conférences, le Conseil n'existent pas uniquement pour les intellectuelles, mais pour toutes les femmes. Car elles [les intellectuelles] ne savent pas ce que les femmes vivent au quotidien. Et le Conseil a été créé pour cela, pour aider les femmes au quotidien »<sup>550</sup>.

C'est donc en se revendiquant d'un savoir tiré de l'expérience quotidienne de la domination masculine dans les quartiers, que Nicinha se présente au poste de conseillère de la femme. Il s'agit de porter une voix qui est jugée peu entendue et d'« aider » les plus démunies en transmettant aux habitantes les savoirs acquis au sein du Conseil.

---

<sup>549</sup>. Premier entretien réalisé avec Nicinha, le 18 mai 2006, dans les locaux du Conseil municipal de la femme de Recife.

<sup>550</sup>. Second entretien réalisé avec Nicinha, le 27 septembre 2007, dans les locaux du Conseil municipal de la femme de Recife.

Agée de 38 ans, Agricélia témoigne aussi, par son parcours, du réinvestissement vers les dispositifs participatifs de dispositions acquises lors d'une trajectoire militante antérieure. Après avoir débuté sa carrière professionnelle en tant qu'agent communautaire de santé, travail de soin principalement réalisé par des femmes<sup>551</sup>, elle s'investit, à partir de la fin des années 1990, dans une association de son quartier où elle exerce ce qu'elle appelle le « travail communautaire ». Cet engagement la conduit à être recrutée pour deux ans comme chargée de mission dans un projet d'urbanisation des favelas. En 2004, au terme de son contrat, Agricélia entre dans le budget participatif puis dans les conférences des femmes, où elle est élue conseillère en 2006. Sa trajectoire militante et professionnelle, qu'elle présente comme les deux faces d'un même engagement, est à l'origine de l'attention qu'elle porte à la cause des femmes et des plus démunis. Elle est également au fondement de la construction d'une position de médiation entre les institutions publiques et les habitants d'un territoire, qui lui assure à la fois une certaine maîtrise des jeux et enjeux institutionnels mais également de ce qu'elle nomme « les demandes des communautés ». La connaissance ainsi acquise des acteurs et des logiques d'action au sein des espaces administratifs et « communautaires » lui garantit un soutien des habitantes dans les assemblées des conférences et une capacité à s'appropriier certains débats, en particulier dans le domaine de la santé des femmes.

Josilene a une trajectoire quelque peu différente. Agée de 38 ans, elle a d'abord expérimenté une professionnalisation militante dans le cadre de son couple et non de manière individualisée. Jusqu'en 2000, elle n'est membre d'aucune organisation. Mais elle précise qu'elle accompagnait son mari aux réunions du PT depuis une dizaine d'années. Elle prenait également part aux campagnes électorales et mobilisait les habitants du 2<sup>ème</sup> arrondissement en faveur du PT. L'activité militante qu'elle mène avec son époux est caractérisée par une répartition relativement « genrée » des tâches, Josilene prenant essentiellement en charge les relations avec les femmes dans son

---

<sup>551</sup>. Les agents communautaires de santé sont des agents contractuels recrutés pour une durée déterminée dans les quartiers, afin de mettre en œuvre le Programme de Santé de la Famille (PSF). Ils exercent un rôle de prévention en matière de santé, par la réalisation de visites à domicile dans les foyers sur un territoire particulier. Isabel Georges, « Des street level bureaucrats féminins au service de l'Etat ou du public ? Le cas de deux catégories de travailleurs sociaux de « soin » (Brésil, São Paulo), *Communication présentée lors des 12<sup>èmes</sup> journées internationales de sociologie du travail*, Université de Nancy, 24-26 juin 2009.

quartier. En 2002, son époux est nommé à un poste « commissionné »<sup>552</sup>, dans une administration de l'Etat du Pernambouc. Josilene adhère alors au PT. Elle assure désormais seule une activité militante qui était auparavant exercée en couple et dont son mari était le principal représentant. Elle dit suivre « les directives du parti », qui consistent à investir les dispositifs participatifs que le PT a instaurés, le budget participatif d'abord puis les conférences des femmes, afin de « défendre le projet du parti contre la droite »<sup>553</sup>. De cette façon, elle donne suite à une activité militante qui confère au couple, dans son ensemble, une légitimité au sein du PT. Sa trajectoire lui permet de bénéficier d'un réseau de soutiens durant les conférences ainsi qu'une certaine maîtrise des formes de présentation de soi auprès des habitantes, lorsqu'elle présente sa candidature.

Ces trois femmes ont donc en commun d'investir les dispositifs participatifs pour donner suite à un engagement territorialisé, au cours duquel elles ont contribué à mobiliser ou à porter la voix des femmes sur un territoire. Leur trajectoire leur confère les ressources nécessaires à leur élection en tant que conseillère, en particulier la détention de réseaux de connaissances ainsi que la maîtrise de certains des débats liés à la cause des femmes.

Leur situation professionnelle est également comparable, puisqu'elle est marquée par l'inactivité ou l'instabilité. Nicinha s'engage après son arrivée à la retraite ; Agricélia et Josilene alternent des contrats temporaires et des périodes d'inactivité (Josilene est au chômage depuis deux ans lorsque nous la rencontrons et Agricélia s'engage dans le budget participatif après avoir terminé son contrat de chargée de mission). Cette inactivité durable ou ponctuelle leur confère une certaine « disponibilité »<sup>554</sup>, un critère qui, s'il n'est pas totalement objectif, renvoyant plutôt à une interprétation subjective comme le note Camille Hamidi, n'en constitue pas moins un « facilitateur » d'un engagement durable<sup>555</sup>. La participation s'inscrit de ce fait dans une perspective de professionnalisation, ce que nous verrons plus loin.

---

<sup>552</sup>. Les postes commissionnés sont appelés au Brésil, « postes de confiance ». Ils désignent les postes administratifs acquis par nomination du maire ou d'un élu.

<sup>553</sup>. Premier entretien réalisé avec Josilene, le 22 juin 2006, à son domicile.

<sup>554</sup>. Sur l'hypothèse de la disponibilité, cf. Doug Mac Adam, *Freedom Summer*, Oxford, Oxford University Press, 1988.

<sup>555</sup>. Selon Camille Hamidi, « La notion de disponibilité est [...] moins un élément explicatif - même si c'est sans doute un « facilitateur » d'engagement - qu'un phénomène à expliquer lui aussi. Comme on le verra plus en détail en examinant les configurations individuelles, le souhait de s'engager ne répond pas simplement au fait d'avoir du temps libre ; ce phénomène est interprété subjectivement, créant le sentiment que ce temps est indésirable, parce qu'il est associé à l'ennui, à l'impression que sa vie est vide

Pour ces femmes, l'engagement participatif prend le pas sur les formes d'investissement militant qu'elles privilégiaient auparavant, ce qui les différencie du second type d'acteurs, les dirigeantes associatives.

### Le multi-positionnement des dirigeantes associatives

Les dirigeantes d'organisations féminines combinent engagement participatif et activité associative, deux formes de participation liées. Elles investissent les conférences des femmes en raison de la nature de leur organisation, mais cette démarche se double souvent d'un multipositionnement dans plusieurs dispositifs participatifs.

A Recife, on retrouve parmi les membres du Conseil de la femme Dona Vilma, 67 ans, qui est élue conseillère en 2004. Cette dirigeante associative a une trajectoire participative relativement longue, qui s'entremêle avec d'autres formes de participation politique et militante. Au début des années 1980, elle a créé son association et a adhéré au PSB<sup>556</sup>, parti dont elle reste membre jusqu'en 2007. Dans le même temps, elle s'est investie dans le programme « Mairie dans les quartiers » instauré par le maire Jarbas Vasconcelos. Dans les années 1990, elle est entrée dans le budget participatif, puis dans le Conseil de santé. Elle a rejoint une nouvelle fois le budget participatif, au début des années 2000, où elle a rencontré les membres de la Coordination de la femme, qui l'ont invitée à prendre part aux conférences. Pour Dona Vilma, l'entrée dans le Conseil de la femme ne constitue qu'une « expérience en plus dans sa vie ». Elle dit « être née déléguée »<sup>557</sup> dans la mesure où elle occupe une position de représentante d'un territoire, le premier arrondissement, depuis plus de vingt ans, dans des dispositifs participatifs variés. Dans cette perspective, son entrée dans le Conseil de la femme, loin d'être reconversion militante, s'inscrit dans la continuité d'un multi-positionnement durable.

Un même constat peut être fait à propos de Londrina. Considérons la trajectoire de Rosalina, âgée de 66 ans. Cette présidente de l'association des femmes en lutte du Jardim Franciscato a d'abord rejoint une association de parents d'élèves à la fin des années 1970, pour assurer l'amélioration des institutions scolaires dans son quartier, une

---

ou inutile, etc. », Camille Hamidi, *Les effets politiques de l'engagement associatif. Le cas des associations issues de l'immigration*, Thèse de Science Politique, IEP de Paris, 2002, p. 223-224.

<sup>556</sup>. Le PSB investit le maire élu en 1986, Jarbas Vasconcelos. Ce dernier rejoint le PMDB au cours de son premier mandat.

<sup>557</sup>. Premier entretien avec Dona Vilma, le 04 avril 2006, dans les locaux du club des mères.

expérience qui, selon elle, « n'avait pas pour objectif de remettre en cause le système, mais de s'y intégrer ». A la fin des années 1980, dans un contexte de mobilisation en faveur de l'urbanisation des favelas, elle prend part à une action contestataire, pour la création d'infrastructures publiques dans le jardin Franciscato, un quartier qui n'était jusqu'alors pas reconnu par la municipalité. Son association est légalisée en 1993 lorsqu'elle est élue représentante au sein du Conseil de Santé de la région sud de Londrina, qu'elle préside durant les années 1990. Elle s'investit dans les conférences des femmes lors de leur création et est élue conseillère à deux reprises, en 1999 puis 2005. Durant cette période, elle alterne des mandats de « représentante » au sein du Conseil de la femme et du Conseil de Santé de Londrina. Pour Rosalina, la participation contribue « à donner de l'importance à son association »<sup>558</sup>, en la faisant connaître et en donnant à voir ses activités.

Enfin, Maria Marcia, 58 ans, présidente de l'association des femmes du jardin Bandeirantes et Sabará de Londrina fait état d'une trajectoire militante et « participative » plus récente. En s'inspirant de l'association de sa sœur, Rosalina, elle crée son organisation en 2002 pour fabriquer des produits artisanaux avec un collectif composé de voisines. Dans le même temps, elle s'investit dans les conférences des femmes, espérant accéder à des subventions municipales et obtenir un soutien public pour la réalisation des activités de production de son organisation. L'investissement dans les conférences est ainsi explicitement lié à son activité associative.

Pour ces trois dirigeantes, le militantisme associatif va de pair avec un engagement quasi permanent au sein des dispositifs participatifs. Les ressources dont elles disposent pour créer leur association, qui peuvent découler d'une trajectoire militante (Rosalina a participé aux mouvements de lutte pour l'urbanisation dans les années 1980), d'un engagement politique (Dona Vilma s'engage dans le PSB) ou de réseaux familiaux (Maria Marcia s'inspire de l'association de sa sœur) sont également mises à profit pour investir les dispositifs participatifs. En outre, c'est au nom et au service de leur organisation qu'elles entrent dans les Conseils de la femme. Engagements associatif et participatif sont ainsi liés pour les dirigeantes associatives.

---

<sup>558</sup>. Entretien réalisé avec Rosalina, le 7 mai 2007, dans les locaux de l'association des femmes en lutte du jardin Franciscato.



### *Un engagement contextualisé*

Les femmes que nous venons d'évoquer ne s'investissent pas que dans les conférences des femmes, mais cumulent au contraire des mandats de représentantes dans plusieurs dispositifs, soit de manière simultanée, soit de manière successive. Elles naviguent d'un dispositif à un autre afin de poursuivre leur « carrière participative ». Mais le passage par les conférences des femmes n'a pas toujours lieu au même moment de leur carrière et dépend des contextes spécifiques à chacune des deux villes de Recife et Londrina.

A Recife, les membres du Conseil de la femme ont généralement une expérience de participation préalable. C'est le cas de Dona Vilma, qui prend part à des dispositifs participatifs locaux depuis le début des années 1980 mais également de Nicinha, Agricélia et Josilene qui entament leur carrière participative à partir des années 2000. Ces trois dernières s'investissent d'abord dans le budget participatif suite à l'arrivée au pouvoir du PT, dont elles se disent d'ailleurs sympathisantes. Josilene perçoit la participation comme une extension de son rôle de militante. Pour Nicinha, l'élection du PT est perçue comme une « ouverture », permettant un dialogue entre le gouvernement municipal et les femmes de la ville :

« Nicinha : En raison du travail que je faisais avec la communauté...suite à l'élection de João Paulo, j'ai commencé à participer dans le budget participatif. Je me suis tout de suite spécialisée sur la question des femmes et, à ce moment-là, la création des conférences des femmes était en discussion [...]. Sous le gouvernement antérieur [à celui de João Paulo] il n'y avait pas beaucoup d'ouverture. Depuis que le PT est au pouvoir, c'est déjà plus ouvert, n'est-ce pas ? Alors on a commencé à s'organiser pour porter nos demandes au maire et construire une politique pour les femmes »<sup>559</sup>.

L'élection du PT et la redéfinition du design du budget participatif, sur le modèle de l'expérience de Porto Alegre, exercent ainsi un effet d'attraction auprès de militantes qui s'identifiaient de manière plus ou moins forte à ce parti tout en attirant des acteurs rompus à la participation, tels que Dona Vilma.

En outre, l'entrée dans le budget participatif marque le point de départ d'un engagement participatif durable, poursuivi dans les conférences des femmes. Trois des personnes

---

<sup>559</sup> Second entretien réalisé avec Nicinha, le 27 septembre 2007, dans les locaux du Conseil municipal de la femme de Recife.

présentées ont été élues en 2004 au Conseil de la femme et reconduisent leur mandat en 2006 (Dona Vilma, Agricélia et Josilene). Seule Nicinha ne voit pas son mandat de conseillère renouvelé. Mais elle se tourne une nouvelle fois vers le budget participatif afin de poursuivre sa carrière participative, où elle n'est toutefois pas élue. Ces quatre femmes font donc état d'une participation continue depuis au moins cinq ans lorsque nous les rencontrons.

La perception que les acteurs ont des partis politiques et des dispositifs qu'ils instaurent peut influencer sur leurs pratiques de participation. L'alternance de 2000 est manifestement un élément favorable à l'engagement de militantes s'identifiant à la gauche du champ politique. Mais s'il est valable pour le cas de Recife, ce constat est moins pertinent pour Londrina.

Plusieurs des membres du Conseil rencontrés à Londrina s'engagent dans un dispositif participatif à partir des années 2000 également. A l'exception de Rosalina, dont la trajectoire participative débute dans les années 1990, Maria Marcia entre dans les conférences en 2003, alors qu'elle n'a pas d'expérience antérieure en la matière. Cette même année, Isaura, 63 ans, présidente de l'association des femmes du jardin Miriam s'investit dans ce dispositif et est élue membre du Conseil de la femme de Londrina. En dépit de cette coïncidence temporelle, des facteurs différents expliquent leur engagement à Londrina. La participation de Maria Marcia et Isaura est davantage favorisée par les évolutions de l'action publique que par l'alternance de 2000.

En effet, en 1999, le Secrétariat des femmes a instauré une subvention pour accompagner les activités de production réalisées par les organisations de femmes<sup>560</sup>, versée durant deux ans à une dizaine d'organisations et supprimée en 2001, avec l'élection du PT. En dépit de son caractère éphémère, cette aide a contribué à la fondation d'organisations féminines centrées sur la production d'artisanat. Les dirigeantes de ces organisations s'investissent dans les conférences des femmes afin de bénéficier d'un soutien matériel et financier. Maria Marcia, qui fonde son organisation en 2001 et obtient sa légalisation fin 2003, souligne :

« Maria Marcia : Ecoute, pour moi le Conseil était un rêve. C'était un rêve. La première fois que j'ai participé à une conférence, nous n'avons pas pu entrer dans le Conseil car notre association n'était pas encore légalisée. Quand j'ai assisté à l'élection des conseillères, j'ai vraiment été triste de

---

<sup>560</sup>. Les subventions versées allaient de 2000 à 4500 réais (soit de 800 à 2000 euros).

savoir que l'on allait rester de côté. Parce que je pensais que le Conseil fonctionnait comme avant, quand il travaillait avec les associations de femmes. C'était un rêve. [...] Bon, aujourd'hui, c'est moins un rêve. Parce que quand Nedson est arrivé [le maire du PT], il a tout coupé »<sup>561</sup>.

Pour Maria Marcia, l'entrée dans les conférences est motivée par la représentation qu'elle a de ce dispositif, comme d'un espace au service des associations de femmes. De même, Isaura crée l'association des femmes du jardin Miriam en 2001, alors que la subvention versée par le Secrétariat des femmes est encore en vigueur. Ces deux dirigeantes associatives font en outre partie d'un même réseau d'interconnaissance familial et associatif. On peut d'ailleurs supposer que leur conception des conférences des femmes découle d'un échange d'informations entre elles. Maria Marcia est la sœur de Rosalina, dont l'association a bénéficié, durant deux années, des subventions du Secrétariat des femmes. De plus, Maria Marcia et Isaura ont commercialisé leurs produits dans les mêmes marchés municipaux.

Ce premier investissement est suivi, dans un second temps, d'un multi-positionnement au sein de plusieurs dispositifs : Maria Marcia est élue au Conseil de santé en 2006 et cumule deux mandats de « représentantes » cette même année. Isaura participe au Conseil des personnes âgées à partir de 2005. A Londrina, les dirigeantes associatives débudent leur engagement participatif dans le Conseil de la femme.

Ainsi, l'engagement participatif dépend des dispositions des acteurs mais également d'un contexte. C'est donc à la frontière des trajectoires personnelles et des évolutions de l'action publique et politique que l'on peut comprendre l'engagement de certaines habitantes dans les conférences des femmes.

## **Section II) Les rétributions de la participation**

Si les membres du Conseil de la femme poursuivent une carrière participative, l'on peut se demander pourquoi elles privilégient ce dispositif et s'y maintiennent. Leur participation peut s'expliquer par les rétributions tirées de l'engagement

---

<sup>561</sup>. Entretien réalisé avec Maria Marcia, le 9 mai 2007, dans les locaux de l'association du jardin Bandeirantes et Sabará.

participatif<sup>562</sup>. L'entrée dans le Conseil s'accompagne d'une redéfinition de la position que les acteurs occupent au sein de leurs milieux d'appartenance, militants et familiaux. Elle leur confère des ressources matérielles et symboliques qui donnent sens à leur militantisme.

### ***La construction d'une légitimité propre***

Les membres du Conseil de la femme de Recife et de Londrina mettent généralement en évidence leur autonomisation vis-à-vis des milieux militants ou personnels dans lesquels elles sont insérées. Selon les cas, ce processus apparaît comme une cause ou un effet de leur participation durable, ces deux aspects étant le plus souvent entremêlés.

Pour certaines participantes, l'investissement dans le Conseil est associé à une remise en cause de la division du travail militant dans l'espace de leur quartier. La participation est ainsi inscrite dans des enjeux territorialisés, puisqu'il s'agit de concurrencer les dirigeants d'associations de quartiers. Elle dépend également d'enjeux sexués, le caractère masculin de cette représentation étant questionné.

A Recife, Nicinha inscrit son entrée dans les dispositifs participatifs dans une logique de « prise de pouvoir », qu'elle jugeait impossible dans l'association d'habitants de son quartier, du fait de la présence de dirigeants solidement installés :

« Nicinha : Quand je suis entrée [...] un prêtre m'a dit : pourquoi ne ferais-tu pas un travail avec la communauté ? Car le conseil d'habitants était presque mort, il n'y avait presque plus rien dans la Vila [son quartier de résidence]. J'ai dit que je n'accepterais que si je pouvais présenter une liste de femmes, car il y avait déjà une liste d'hommes et le dirigeant de l'époque... il était violent, il frappait sa femme et tout le monde le savait, tu vois [...] Donc on s'est réunies et on a proposé une liste de femmes. Le jour où on s'est inscrites, ils [les membres de la liste concurrente] ont voulu qu'on se joigne à eux mais nous, on a dit non car nous voulions faire nos propres propositions. A partir de là, la violence a commencé. Ils disaient qu'on était trop vieilles, qu'on était laides [...] Après, mon fils a été agressé. C'était dur, tu vois. Donc à partir de là, on s'est investies dans

---

<sup>562</sup>. Daniel Gaxie, « Economie des partis et rétributions du militantisme », *Revue française de science politique*, vol. 27, n°1, 1977, p. 123-154 ; « Rétributions du militantisme et paradoxe de l'action collective », *Swiss Political Science Review*, vol. 11, n°1, 2005, p. 123-154.

le budget participatif et dans le Conseil. Nous voulions que les femmes aient plus de pouvoir »<sup>563</sup>.

L'engagement participatif permet ainsi à Nicinha d'accéder à la position de représentante des femmes de son quartier à laquelle elle aspirait en entrant à la retraite. Si son engagement est justifié par les rapports sociaux de sexe, et plus précisément la moindre représentation des femmes et de leurs intérêts dans l'association d'habitants où elle se présente, il n'est pas exclusivement orienté vers la défense de la cause des femmes. Pour Nicinha, il s'agit plus généralement de porter la voix de son territoire et d'« amener des choses à la communauté » dans son ensemble :

« Nicinha : Quand je suis sortie du conseil des habitants, ils [les membres de la direction] pensaient que j'allais rester de côté. Mais j'ai donné de la continuité à mon travail, j'ai continué à militer et à amener des choses pour la communauté. Donc cela a montré que j'étais une battante »<sup>564</sup>.

Une même dynamique de contestation des logiques territorialisées de représentation transparaît dans le discours d'Isaura, à Londrina, lorsqu'elle nous explique le processus de création de son association, qui coïncide avec son insertion dans les conférences des femmes :

« Isaura : J'habite dans ce quartier et j'ai eu des problèmes avec l'association des habitants d'ici. C'est à ce moment que l'idée de créer une association de femmes a commencé. Je suis allée voir des personnes, des voisines, pour concurrencer l'association d'habitants... pour avoir deux directions, l'une masculine et l'autre féminine. C'est ce que voulait la population de ce quartier. Mais il n'y avait qu'une direction et le dirigeant du quartier n'a pas accepté. Et c'est à ce moment-là que j'ai créé l'association de femmes. Quel était l'objectif ? Amener quelque chose pour notre quartier, en incluant plus les femmes. Parce que l'association des habitants faisait peu pour le quartier. Qu'a-t-on fait ? On faisait quasiment tout, on essayait de trouver du béton pour la rue, les places qui étaient endommagés, les arbres qui n'étaient pas coupés. Ce que l'association des habitants devait faire mais ne faisait pas. A l'époque, cela a même été un choc, pour l'association des habitants. Ils ont commencé à nous défier... ils ne voulaient pas qu'on ait un local car ils pensaient que prenait leur place. Mais on a fini par trouver un local et au départ, on a

---

<sup>563</sup>. Premier entretien réalisé avec Nicinha, le 18 mai 2006, dans les locaux du Conseil municipal de la femme de Recife.

<sup>564</sup>. Premier entretien réalisé avec Nicinha, le 18 mai 2006, dans les locaux du Conseil municipal de la femme de Recife.

développé des activités pour les enfants. Du football en salle. C'est à ce moment-là qu'on est entré dans le Conseil de la femme »<sup>565</sup>.

Cet entretien montre que le genre est à la fois une grille de lecture à partir de laquelle les femmes envisagent la représentation d'un territoire et une ressource mobilisée de manière stratégique pour construire une position de porte-parole<sup>566</sup>. C'est en effet en tant que femmes que Nicinha et Isaura revendiquent un droit à la représentation. Si elles ne sont pas propres à la cause des femmes, les thématiques qu'elles abordent relèvent toutefois du soin ou de la proximité, soit des thèmes pour lesquels les femmes seraient davantage compétentes ou concernées<sup>567</sup>. Leur participation permet en outre de consolider des modes de présentation de soi déjà privilégiés dans leur quartier. En se faisant élire comme représentante des femmes d'un arrondissement ou d'une région au sein du Conseil elles acquièrent précisément le statut qu'elles cherchent à consolider sur un territoire.

L'engagement durable dans le Conseil de la femme est ici motivé par une recherche d'autonomisation vis-à-vis de formes d'engagement territorialisés qui ne permettent pas d'atteindre les rétributions espérées, en raison de l'existence de leaders consolidés, généralement masculins, dans les organisations d'habitants. Le Conseil constitue un espace externe au quartier que les acteurs investissent afin d'acquérir une légitimité propre au sein de ce dernier. Dans cette perspective, la participation durable s'inscrit dans une lutte pour la représentation sur un territoire donné.

L'autonomisation des participantes recoupe parfois des dynamiques plus personnelles, liées à la vie familiale. Agricélia voit dans sa participation, qu'elle présente comme une phase d'« affirmation », la cause de son divorce :

« Agricélia : Mon mari était très jaloux que je m'affirme et il a fini par me demander de choisir entre mon militantisme et lui. Je me souviens très bien car il m'a demandé cela durant une conférence d'éducation. Il est venu me voir et m'a dit : 'tu es dehors et c'est à moi de m'occuper des enfants ? Je ne suis pas d'accord'. Ecoute, ça m'a tellement énervée que cela m'a aidée à

---

<sup>565</sup>. Entretien réalisé avec Isaura, le 9 août 2007, dans les locaux de l'association des femmes du jardin Miriam.

<sup>566</sup>. Marion Paoletti, « L'usage stratégique du genre en campagne électorale », *Travail, genre et sociétés*, vol. 1, n°11, 2004, p. 123-141.

<sup>567</sup>. Christine Guionnet, « Entrées de femmes en politique. L'irréductibilité du genre à l'heure de la parité », *Politix*, vol. 15, n°60, 2002, p. 113-146.

rester militante. Car je m'étais toujours occupé des enfants et là, je commençais à découvrir autre chose. Donc on a fini par se séparer »<sup>568</sup>.

Notons que ce discours peut constituer une lecture rétrospective des causes de sa rupture familiale en fonction du registre légitime de présentation de soi au sein du Conseil. Le divorce représenterait a posteriori le symbole de son « *empowerment* » en illustrant son refus d'endosser le rôle « traditionnel » de mère de famille. Mais l'engagement participatif d'Agricélia est également synonyme d'une redéfinition de la position qu'elle occupe dans son quartier. Elle quitte l'association d'habitants dont elle était membre afin de créer sa propre organisation, ce qu'elle présente comme le résultat des « jalousies » dont elle aurait été la cible suite à son élection au Conseil de la femme :

MH : Comment avez-vous vécu le fait d'entrer dans le Conseil ?

Agricélia : C'était bien, mais cela n'a pas été sans problème. Je faisais partie d'une organisation et quand je suis entrée dans le Conseil, j'ai ressenti que les personnes étaient jalouses. Parce que je me suis distinguée. J'ai vraiment ressenti cela.

MH : C'était quelle organisation ?

A : L'association de quartier. Mais j'en suis sortie. Aujourd'hui, je suis en train de créer une organisation dans la communauté, la maison de soutien à la femme et à la famille, la « maison Lila ». Avec une féministe et des personnes de la communauté [...].

MH : Comment s'est manifestée la jalousie des personnes du conseil de quartier ?

A : Ça fait quelques années que j'essaie d'occuper des espaces de pouvoir. Et en raison de cette conquête, de ma volonté de conquérir ces espaces...la relation est devenue difficile parce que les personnes du mouvement...tout ce que je disais était contesté. Donc j'ai compris que je ne pouvais pas rester là-bas. Alors j'ai commencé à penser ce projet de « maison Lila » qui est presque prêt »<sup>569</sup>.

L'autonomisation d'Agricélia vis-à-vis des milieux dans lesquels elle était insérée avant son entrée dans le Conseil de la femme ne signifie pas un désengagement du quartier mais plutôt un renouvellement de la manière dont elle intervient en son sein. La conseillère conserve une activité militante territorialisée en ayant dorénavant une position de direction associative et en exerçant une fonction de représentante au sein du Conseil.

---

<sup>568</sup>. Entretien réalisé avec Agricélia, le 7 septembre 2007, dans les locaux du Conseil de la femme de Recife.

<sup>569</sup>. *Ibid.*

De même, Josilene associe sa participation à un processus d'individuation qui la conduit à se distancier de son époux et à développer des pratiques militantes plus personnalisées.

« Josilene : Mon mari est militant et je l'accompagnais aux réunions du parti. En participant aux réunions, j'ai commencé, peu à peu, à acquérir mon identité. Cela a commencé avec le budget participatif. En général, les candidats au Conseil du budget participatif sont des hommes. Comme mon mari n'a pu se représenter, j'ai proposé ma candidature et là, j'ai commencé à comprendre qu'il était important de participer. D'être son propre agent de pouvoir. J'ai été la première femme dans le Conseil du Budget participatif en 2002. Car, jusqu'alors, il n'y avait que des hommes. Je n'ai pas abordé la question du genre lorsque je me suis présentée, sinon, je n'aurais jamais été élue (nous rions). A partir de là, j'ai commencé à m'interroger sur l'importance de participer...que les femmes participent. Et là, je me suis intéressée aux conférences des femmes »<sup>570</sup>.

Si Josilene entre dans le budget participatif en reproduisant les dynamiques familiales qui ont d'abord justifié son engagement (elle indique qu'elle s'est présentée au Conseil du budget participatif car son mari ne pouvait le faire), cette participation s'accompagne dans un second temps d'une redéfinition de la manière dont elle se perçoit. L'expérience du budget participatif, espace décrit comme masculin, la conduit à souscrire à une lecture genrée de la participation et à investir, par la suite les conférences des femmes afin de poursuivre sa carrière participative. A partir de son élection au Conseil de la femme en 2004, Josilene noue également des liens militants qui lui sont propres, en se réunissant, très ponctuellement il est vrai, avec des voisines qui lui fournissent un soutien lors des conférences, afin de rendre compte de son activité de représentante.

La participation peut donc être l'origine ou la résultante d'une redéfinition de la position occupée par les acteurs au sein de leurs milieux militants et familiaux, redéfinition rendue possible par l'acquisition d'une renommée territorialisée qui peut être considérée comme l'une des rétributions de leur engagement.

---

<sup>570</sup>. Premier entretien réalisé avec Josilene, le 22 juin 2006, à son domicile.



## ***Reconnaissance et recherche de débouchés professionnels***

La participation aux Conseils de la femme est souvent présentée comme la source d'une notoriété individuelle ou organisationnelle, conquise ou renforcée par ce biais. La reconnaissance que les femmes acquièrent constitue une gratification symbolique qui n'est pas toujours recherchée lorsqu'elles commencent à participer à un dispositif local. Mais elle donne du sens à leur investissement et consolide une certaine estime de soi parmi les participantes. Au-delà de cette dimension subjective, la reconnaissance acquise au sein du Conseil permet de revendiquer un statut de « référence » sur un territoire pour prendre part, en tant qu'exécutantes ou bénéficiaires, aux institutions et programmes publics. La participation durable dépend ainsi d'aspects plus matériels, c'est-à-dire une recherche de débouchés professionnels. Nous envisageons conjointement les rétributions, à savoir les bénéfices individuels, et l'attachement des acteurs à la cause des femmes, dans la mesure où, comme le souligne Daniel Gaxie, « les rétributions du militantisme interviennent dans les finalités de l'action collective », la seconde donnant du sens à la première et inversement<sup>571</sup>.

La reconnaissance tirée de la participation est d'autant plus soulignée que les acteurs occupaient une position secondaire dans leurs milieux militants ou familiaux d'appartenance. Ainsi, à Recife, Nicinha évoque le « respect » nouveau que lui manifestent les habitantes de son arrondissement:

« Nicinha : L'autre jour, j'ai rencontré une femme dans le bus, une femme que je n'avais jamais vue... elle m'a demandé: où est le centre Clarice Lispector [le centre d'accueil pour les femmes victimes de violence]. Donc on a commencé à parler. Ce genre de choses permet de montrer ce que tu fais. Tu es une référence, n'est-ce pas ? Tu es vue comme une référence, quelqu'un de bien pour les femmes, quelqu'un qui défend les femmes jusqu'au bout. Donc cette femme dans le bus, elle est venue me voir et s'est confiée, elle m'a parlé des problèmes qu'elle vit avec son mari... comme ça, dans le bus ! Ca veut dire que les gens ont confiance. Elle me connaissait. Parce que dans les conférences, il y a beaucoup de femmes qui participent et que l'on ne connaît pas. Et quand on se distingue pour quelque chose, elles gardent cela en mémoire. Cela générerait une grande satisfaction chez moi. Je me disais que j'étais là pour faire quelque chose, que mon temps n'était pas perdu [...]. Pour moi, c'est très agréable d'aider, d'être constamment en

---

<sup>571</sup>. Daniel Gaxie, « Rétributions du militantisme et paradoxe de l'action collective », art. cité, p. 174.

train d'aider. L'impression que j'ai... c'est que les personnes que je rencontre me respectent, tu comprends ? »<sup>572</sup>.

Les sollicitations dont Nicinha fait l'objet lui confèrent un sentiment d'utilité sociale, qui consolide son adhésion à la cause des femmes (elle nous indique « tu es vu comme quelqu'un de bien pour les femmes »). L'« aide » qu'elle fournit à autrui est à l'origine d'un « bonheur » à participer<sup>573</sup> qui rejoint ses dispositions à assister autrui en raison de sa trajectoire dans l'Eglise catholique. Mais la satisfaction tirée d'un engagement pour autrui ne constitue pas sa seule fin<sup>574</sup>. Elle se double d'une volonté d'être reconnue par la population de son quartier, ce qui suppose la détention d'un statut particulier tel que celui d'élue dans un dispositif participatif. Pour cette raison, à la fin de son mandat au Conseil de la femme et alors qu'elle n'a pas été élue dans le budget participatif, Nicinha évoque la possibilité de poursuivre sa mission de représentante sans avoir été nommée dans les conférences :

« Réunion du Conseil de la Femme, le 6 juillet 2006 : [...] »

A la fin de la réunion, Nicinha demande la parole

Nicinha : Je propose que même si l'on n'est plus dans le Conseil, on ne mette pas fin à sa mission. Ce n'est pas un poste jetable. Parce que les personnes de la communauté ne viennent te voir que quand tu as un poste. Mais après, quand tu n'y es plus, c'est fini, on ne vient plus te voir. Ça ne devrait pas être comme ça, il faut qu'il y ait une continuité. Il y a des personnes qui participent au Conseil pour une question de statut uniquement. D'autres s'engagent réellement mais après, elles sont oubliées. Cela ne devrait pas être comme ça »<sup>575</sup>.

Pour Nicinha, l'occupation d'un poste de représentant dans une arène participative permet de mener à bien son engagement en faveur de la cause des femmes. Son intervention souligne la fragilité de la notoriété acquise par les membres du Conseil, qui dépend étroitement de l'insertion durable dans un dispositif participatif.

---

<sup>572</sup>. Deuxième entretien réalisé avec Nicinha, le 27 septembre 2007, dans les locaux du Conseil municipal de la femme de Recife.

<sup>573</sup>. Jacques Lagroye et Johanna Siméant, « Gouvernement des humains et légitimation des institutions », in Pierre Favre et al. (dir.), *Être gouverné. Études en l'honneur de Jean Leca*, Paris, Presses de Sciences Po, 2003, p. 53-71

<sup>574</sup>. Alessandro Pizzorno, « Sur la rationalité du choix démocratique », in Pierre Birnbaum, Jean Leca (dir.), *Sur l'individualisme*, Paris, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, 1986, p. 331-369.

<sup>575</sup>. Notes de terrain, le 6 juillet 2006, Réunion ordinaire du Conseil de la femme de Recife.

Le statut de « référence » sur un territoire est également évoqué par Josilene, à Recife, qui l'associe aux sollicitations dont elle fait l'objet sur un thème précis, la lutte contre la violence domestique :

« Josilene : On finit par devenir une référence... sur la question de la violence, en relation à la loi Maria da Penha. Dès qu'il se passe quelque chose, les femmes m'appellent, viennent me voir pour me demander comment telle loi fonctionne, comment faire... Je suis devenue une référence pour les femmes. C'est vraiment agréable d'être une référence car c'est une reconnaissance du travail que l'on mène. Chaque question qui m'est posée est une reconnaissance de mon travail »<sup>576</sup>.

Du fait de sa présence au Conseil de la femme, Josilene incarne sur un territoire donné la question de la violence domestique et les programmes municipaux et/ou nationaux adoptés en la matière. La reconnaissance qu'elle en retire est à l'origine de la construction d'une estime de soi qui lui permet, dans un second temps, d'envisager une professionnalisation sur ce thème. Durant notre seconde enquête de terrain de 2007, Josilene nous dit espérer sa nomination sur un poste commissionné au sein du gouvernement municipal, en raison de sa position de « référence ». La participation durable est donc également motivée par des dimensions plus matérielles, notamment la recherche d'une insertion professionnelle.

Les femmes occupant une position de direction associative mettent quant à elles moins en avant la reconnaissance acquise au sein de la population de leur quartier, puisqu'elles sont déjà connues. En revanche, elles considèrent la plupart du temps que leur engagement confère à leur organisation une légitimité au-delà de la population de leur quartier. La participation constitue avant tout une ressource organisationnelle, souvent reconvertie en ressource individuelle compte tenu de la forte personnalisation des associations de quartier. A Londrina, Rosalina met ainsi l'accent sur la déterritorialisation des activités associatives qu'induit son engagement :

« Rosalina : Quand tu participes aux conseils, pas uniquement celui de la femme, tu peux te former et cela rend plus facile le travail de diffusion de ton action avec ton association. Ce n'est plus un espace qui est uniquement local, tu diffuses ton travail à toute une série de personnes, des personnes qui commencent à connaître ce que tu fais. Donc, c'est sûr que cela a

---

<sup>576</sup>. Deuxième entretien réalisé avec Josilene, le 20 septembre 2007, à son domicile.

contribué à ce que l'association des femmes battantes du jardin Franciscato grandisse »<sup>577</sup>.

La participation est donc conçue comme un facteur d'expansion de leur organisation. Les rencontres organisées avec des personnalités connues, les visites de candidats en période électorale sont interprétées comme la preuve d'une influence nouvellement acquise. La reconnaissance des acteurs politiques est d'autant plus importante que les campagnes électorales sont, bien souvent, des périodes propices à la distribution par les candidats de biens à la population des quartiers<sup>578</sup>. A Londrina, Maria Marcia évoque avec une certaine fierté, le démarchage dont son association a fait l'objet durant la campagne de 2006 :

MH : Le fait d'entrer dans le Conseil... est-ce que cela a eu une influence sur la relation que tu entretiens avec les habitants du quartier, tes voisins?

Maria Marcia : Pas vraiment. Les gens me connaissent comme présidente de l'association. On me désigne plus comme la présidente de l'association que comme membre du Conseil... mais être dans le Conseil donne une autre dimension à l'association, cela la renforce, lui donne une autre envergure.

MH : Ah oui ?

Maria Marcia : Bien sûr, cela permet de faire plus de choses. Quand il y a un séminaire dans la ville, on le sait. On a déjà amené un gynécologue pour qu'il fasse une intervention. Le gynécologue le plus connu de Londrina. On a amené 150 personnes. La secrétaire des femmes est déjà venue pour parler de la question de la violence, quand elle était candidate [comme élue locale]. Nous, on l'admire car elle est courageuse, elle a même été nommée secrétaire. Mais je n'ai pas voté pour elle. Parce que je ne l'ai pas entendu dire ce qu'elle comptait faire pour la base... elle ne nous a pas demandé ce que l'on voulait et ce que l'on ne voulait pas »<sup>579</sup>.

La participation se double d'une extension des activités menées au sein des organisations, avec l'importation de nouveaux modes d'action collective, tels que la réalisation de séminaires, mais également l'insertion dans la fabrique de l'action publique. A Recife, Dona Vilma relie sa participation au fait « d'amener des cours » dans son association, c'est-à-dire de mettre en œuvre certains programmes municipaux de formations professionnelles. L'expression « amener quelque chose » dans un

---

<sup>577</sup> Entretien réalisé avec Rosalina, le 7 mai 2007, dans les locaux de l'association des femmes en lutte du jardin Franciscato.

<sup>578</sup> Camille Goirand, « Clientélisme et politisation populaire à Rio de Janeiro », dans Jean-Louis Briquet et Frédéric Sawicki (dir.), *Le clientélisme politique dans les sociétés contemporaines*, Paris, PUF, p. 187-214.

<sup>579</sup> Entretien réalisé avec Maria Marcia, le 9 mai 2007, dans les locaux de l'association du jardin Bandeirantes et Sabará.

quartier est d'ailleurs fréquemment utilisée par les représentantes du Conseil lorsqu'elles décrivent leur participation et rend bien compte des dynamiques matérielles qui sous-tendent la participation :

« Dona Vilma : Le Conseil, c'est une étape en plus dans mon histoire de participation. C'est une expérience en plus. J'avais déjà une expérience avec le club des mères. Mais être dans le Conseil, c'est mieux parce que c'est un espace qui rend le club des mères plus important.

MH : Plus important.... dans quel sens ?

Dona Vilma : Plus important parce que cela m'a donné la possibilité... d'amener des conférenciers, d'impliquer la population, les femmes dans la Coordination, d'amener des cours aussi »<sup>580</sup>.

S'il est alimenté par des gratifications symboliques, telles que l'acquisition d'une notoriété, individuelle et organisationnelle, l'engagement participatif est d'autant plus durable qu'il s'inscrit dans une perspective, individuelle ou collective, de professionnalisation au sein des institutions administratives.

### **Section III) L'insertion dans les politiques sociales : les *politics* dans l'exercice du leadership territorial**

Les participantes aux Conseils de la femme de Recife et Londrina deviennent des « références » sur un territoire en raison de la maîtrise qu'elles acquièrent des programmes publics, dans le domaine des politiques du genre ou plus généralement des politiques sociales. La participation est alors envisagée comme une « formation » à la vie politique et aux politiques publiques, qu'elles peuvent mettre à profit afin de devenir des bénéficiaires ou des exécutantes des programmes publics. Le social et le politique constituent les deux faces de l'engagement participatif<sup>581</sup>. Les connaissances acquises par les membres du Conseil ainsi que les programmes qu'elles contribuent à mettre en œuvre constituent une ressource de légitimation au sein des quartiers. C'est principalement en se revendiquant de réalisations concrètes et matérielles que les acteurs s'érigent en porte-parole sur un territoire donné.

---

<sup>580</sup>. Deuxième entretien réalisé avec Dona Vilma, le 21 septembre 2007, dans les locaux du club des mères.

<sup>581</sup>. Denis Merklen, *Quartiers populaires, quartiers politiques*, op. cit.

### *Une formation à la vie politique et aux politiques publiques*

En siégeant Conseil de la femme, les participantes disent acquérir des connaissances sur le fonctionnement étatique et le champ politique, ce qui n'est pas sans influence sur la perception qu'elles ont d'elles-mêmes mais également sur les activités menées par les organisations associatives. Selon les trajectoires militantes, cette formation n'est pas envisagée de la même façon.

Les femmes débutant leur carrière participative dans le Conseil de la femme, un profil que l'on retrouve plutôt à Londrina, décrivent leur participation comme un apprentissage tous azimuts. Par opposition à une instruction jugée lacunaire, la participation permettrait de compenser ce qui est perçu comme un « manque » ou une insuffisance en termes de connaissances et de savoirs. Pour Maria Marcia, la participation au Conseil de la femme de Londrina lui permet d'« apprendre » :

« Maria Marcia : Moi, je participe au Conseil pour apprendre. Parce que dans tous les conseils, on apprend beaucoup. Moi j'y vais plutôt pour apprendre parce qu'on ne sait quasiment rien. C'est vraiment une bonne expérience !

MH : Tu dis que tu apprends beaucoup...tu peux m'expliquer ?

Maria Marcia : Politiquement ! C'est ça, je viens de trouver le mot. Le Conseil est politique. Les politiques publiques, la politique partisane un peu aussi. Il y a plein de choses que je ne savais pas... le nombre de victimes de violence... on a déjà eu accès au commissariat via le Conseil, on a rencontré la responsable du commissariat. C'est seulement en étant au Conseil que tu prends conscience de la réalité qui t'entoure. Quand il y a un séminaire dans la ville, on est tenues au courant. Parce que j'aime beaucoup cette dimension culturelle »<sup>582</sup>.

Cette énumération des savoirs acquis en matière de politiques publiques et de dynamiques partisans vient contrebalancer le sentiment général d'incompétence que Maria Marcia évoque dans un premier temps en l'attribuant à sa position initiale dans l'espace social (« *on ne sait rien* », « *il y a plein de choses de que je ne savais pas* »)<sup>583</sup>. Le Conseil constitue un lieu d'acquisition de compétences politiques, où « elle prend conscience de la réalité », mais également la voie d'accès à un univers culturel auquel elle n'était jusqu'alors pas intégrée et dont la cause des femmes est le principal

---

<sup>582</sup>. Entretien réalisé avec Maria Marcia, le 9 mai 2007, dans les locaux de l'association du jardin Bandeirantes et Sabará.

<sup>583</sup>. Nous soulignons.

réfèrent : conférences d'universitaires, projections de films, pièces de théâtre etc. Cette institution joue, comme certaines organisations politiques, une fonction qui s'apparente à celle du système d'enseignement, dans la mesure où elle permet l'acquisition de certains schèmes de pensée mais également un accès à certaines pratiques propres aux milieux sociaux scolarisés<sup>584</sup>.

Pour d'autres participantes, cette initiation générale à la vie politique est associée à une meilleure maîtrise de leur environnement. Le Conseil est un lieu où des informations diverses sont obtenues, relatives à vie politique et administrative, qui facilitent leurs démarches au quotidien :

« Isaura : Dans le Conseil, on apprend... aujourd'hui, on sait où trouver les informations dont on a besoin. Avant, quand on avait besoin d'une information, on ne savait pas où aller. Maintenant, il y a le Conseil. Par exemple, si tu as besoin d'un avocat, ils t'en indiquent un et t'aident. Donc, pour trouver une information, c'est important. Ce que je pense c'est que maintenant, on sait où aller »<sup>585</sup>.

La participation permet de « savoir » ce que les acteurs ne « savaient pas » auparavant. L'importance conférée à ce terme laisse supposer que l'engagement s'accompagne du développement d'un sentiment de compétence diffus qui ne renvoie pas seulement à une connaissance du champ politique et donc à un processus de « politisation ». Par exemple, Marcia Marcia et Isaura indiquent disposer dorénavant des ressources suffisantes pour recourir aux services publics et accéder aux droits sociaux<sup>586</sup>.

Mais lorsque les femmes ont une expérience antérieure de participation, les savoirs et compétences acquises au sein du Conseil tendent à être définis de manière plus restrictive. Elles se présentent d'ailleurs de manière différenciée et ne mettent pas en avant leur incompétence supposée. L'apprentissage au sein du Conseil désigne plutôt l'acquisition des savoirs spécialisés qui viennent étoffer leurs compétences propres et qu'elles réinvestissent dans la vie associative. Pour Rosalina, à Londrina, l'apprentissage renvoie à un savoir accru sur la question de la santé des femmes :

« Rosalina : Moi, je travaille surtout la question de la santé des femmes. Et en étant dans les Conseils de la femme et de la santé.... cela t'aide à être plus précise lorsque tu intervies, lorsque tu revendiques tes droits, mais

---

<sup>584</sup>. Daniel Gaxie, *Le cens caché*, op. cit.

<sup>585</sup>. Entretien avec Isaura, le 9 août 2007, dans les locaux de l'association des femmes du jardin Miriam

<sup>586</sup>. Sur les déterminants sociaux du recours aux droits sociaux et aux services publics, voir Philippe Warin, *L'accès aux droits sociaux*, Grenoble, PUG, coll. « Politique en plus », 2007.

aussi pour travailler avec les politiques publiques. Quand tu discutes avec le personnel administratif, sur la santé des femmes ... quand tu connais bien ton sujet, ça fait une différence. Car on ne peut pas te dire n'importe quoi »<sup>587</sup>.

Rosalina valorise les compétences acquises au sein des Conseils de la femme et de santé car elles lui permettent de maîtriser les interactions avec les agents de l'Etat, à la fois pour l'action collective mais également lorsque son organisation participe à la mise en œuvre des politiques sociales. De même, à Recife, Agricélia se spécialise sur le thème de la violence à l'égard des femmes au sein du Conseil mais également dans son quartier. En 2007, elle crée une association accueillant les femmes et enfants victimes de violence. L'expertise acquise sur cette question au sein du Conseil a donc une forte incidence sur son militantisme associatif :

« Agricélia : Depuis le début de cette année, je travaille un peu plus la question du genre, en étant dans le Conseil. C'est une bonne expérience car, dans le Conseil, on discute beaucoup. On apprend beaucoup aussi. Je profite des formations qu'offre la Coordination. Ça permet d'en savoir plus, sur la question de la violence notamment. [...] Aujourd'hui je fais partie du groupe de travail sur la violence dans le Conseil. C'est le thème que je défends, celui que je connais le mieux aussi »<sup>588</sup>.

L'« apprentissage » ne désigne pas uniquement la maîtrise de schèmes de pensée facilitant la compréhension de la vie politique et administrative. Les participantes se réfèrent également à l'acquisition de savoirs pratiques tels que déposer une candidature, remplir un dossier, l'adresser au bon interlocuteur afin de devenir bénéficiaire ou exécutant des programmes instaurés par la municipalité.

C'est notamment le cas dans le domaine de la formation professionnelle. A Recife et à Londrina, les administrations en charge des politiques du genre mettent en œuvre des programmes ponctuels, désignés sous le nom de « cours », qui réunissent un nombre limité de participants (d'une vingtaine à une centaine) et se soldent par la remise d'un « certificat », que les bénéficiaires peuvent ensuite présenter lorsqu'ils recherchent un

---

<sup>587</sup>. Entretien réalisé avec Rosalina, le 7 mai 2007, dans les locaux de l'association des femmes en lutte du jardin Franciscato.

<sup>588</sup>. Entretien réalisé avec Agricélia, le 7 septembre 2007, dans les locaux du Conseil de la femme de Recife



emploi<sup>589</sup>. Particulièrement prisées par les habitants ayant suivi une scolarité courte, ces formations font l'objet de demandes régulières durant les conférences. Leurs modalités d'accès sont annoncées durant les réunions du Conseil afin que les participantes relaient l'information auprès des habitantes de leur quartier. Ces programmes ont parfois pour bénéficiaires les membres des associations représentées ou les dirigeantes elles-mêmes, qui les valorisent tout particulièrement car ils leur permettent de consolider et/ou d'étendre les activités de production qui assurent leur survie. Pour Isaura, la maîtrise de l'environnement que permet la participation désigne aussi l'aide qu'elle obtient lorsqu'elle entreprend des démarches pour intégrer son association aux programmes de formation professionnelle :

« Isaura : On essaie toujours de trouver des cours pour les membres de l'association, conjointement avec le Secrétariat des femmes. Pour faire du crochet et de la broderie. [...] On a amené des cours pour apprendre à produire du savon, pour apprendre le crochet.

MH : Ce sont des cours proposés par quel organisme ?

Isaura: Par le Secrétariat des femmes. Mais ce sont des formations courtes. On fait des cours pour se former à faire des projets aussi. Mais souvent, ils sont très courts. Depuis le début, on demande de l'aide pour monter nos projets »<sup>590</sup>.

Le réseau relationnel tissé au sein du Conseil est régulièrement sollicité afin d'obtenir un appui (juridique, administratif ou relationnel) pour faire partie des bénéficiaires ou devenir des exécutants de certains programmes publics.

A Londrina, l'association des femmes Jardim Miriam gère une crèche communautaire depuis 2002, après avoir « été mise en contact par le Secrétariat des femmes avec le Secrétariat d'assistance qui recherchait une association pour gérer la crèche »<sup>591</sup>. De même à Recife, l'association présidée par Dona Vilma a été sélectionnée, en 2007, pour la mise en œuvre dans le quartier de Santo Amaro, du programme national « Jeunes », un programme d'alphabétisation des adolescents<sup>592</sup>. Si le choix de cette organisation n'est pas explicitement lié à sa présence dans le Conseil de Recife, Dona Vilma ne

---

<sup>589</sup>. Un vaste « marché » existe autour de la formation professionnelle. De nombreux organismes proposent des formations d'une durée limitée, pour une professionnalisation rapide, dont les prix varient selon les domaines de spécialisation. Par exemple, un moteur de recherche sur internet nommé « procure cursos » (recherchez des cours) proposait, en avril 2011, l'offre suivante : « un cadeau pour l'achat de deux cours et un cours gratuit pour l'achat de trois cours ». La présentation de ces formations est en outre désignée de la manière suivante : « promotion cours + réseaux sociaux ».

<sup>590</sup>. Entretien avec Isaura, le 9 août 2007, dans les locaux de l'association des femmes du jardin Miriam.

<sup>591</sup>. *Ibid.*

<sup>592</sup>. Programme Agente Joven.

l'impute pas moins aux liens qu'elle a tissés avec l'Union brésilienne des femmes (UBM), une organisation féministe représentée dans le Conseil :

« MH : Aujourd'hui, quelles sont les activités que vous réalisez avec le Club des mères ?

Dona Vilma : On va commencer un cours de couture. On fait également partie du programme Jeunes, avec la CRAS 1 (Centre de référence de l'assistance sociale). Il y a des groupes le matin et le soir. On faisait de l'alphabétisation pour adulte le soir mais c'est terminé aujourd'hui. On essaie de voir comment reprendre cela.

MH : Vous pouvez m'expliquer comment vous êtes entrés dans ce programme ?

Dona Vilma : L'UBM est là-bas.

MH : L'UBM coordonne la CRAS ?

Dona Vilma : Oui. Je fais partie de la coordination de l'UBM. On a fait un projet avec un avocat, Leandro, qui est aussi dans le réseau de développement de Santo Amaro. Et on est entré »<sup>593</sup>.

Cette explication ne rend pas intégralement compte de la procédure de sélection de son association, qui repose sur un appel à projet, un aspect évoqué seulement dans un second temps. Mais elle permet de comprendre comment Dona Vilma se représente l'entrée de son association dans le programme « Jeunes », qu'elle attribue à son réseau relationnel et notamment à son appartenance récente à l'UBM.

En retour, cette insertion dans l'action publique confère aux participantes, un rôle de redistribution de certains biens et services publics dans les quartiers, tels que la sélection des enfants en crèche ou des jeunes à alphabétiser. Ce pouvoir de redistribution contribue à la construction de leur position de leadership sur un territoire.

### ***La légitimation par l'action publique***

Les compétences acquises par les participantes et leur insertion dans les politiques sociales sont au cœur des modalités de présentation de soi auxquelles elles ont recours pour se légitimer au sein de l'espace de leur quartier. C'est plus précisément en rappelant leur rôle dans la mise en œuvre de certaines réalisations matérielles et, dans une moindre mesure, symboliques, que les membres du Conseil s'érigent en porte-parole d'un territoire. Ces stratégies de légitimation par l'action publique participent à la

---

<sup>593</sup>. Deuxième entretien réalisé avec Dona Vilma, le 21 septembre 2007, dans les locaux du club des mères.

construction d'une position du leadership, dont l'effectivité est variable selon les acteurs.

### Une stratégie de présentation de soi

Plusieurs auteurs ont noté qu'au Brésil, l'action des élus est jugée par les habitants à l'aune des réalisations sur leur lieu de résidence. Dans une étude sur le clientélisme dans les favelas de Rio de Janeiro, Camille Goirand observe ainsi que les élus sont considérés en fonction de ce qu'ils « donnent » à un territoire et sa population<sup>594</sup>. De même, Dominique Vidal montre qu'à Recife, les élus rallient le soutien des dirigeants associatifs d'une favela de la ville en fonction des réalisations concrètes qu'ils mettent en œuvre<sup>595</sup>. Le rapport que les habitants des quartiers populaires ont avec les élus dépend de ce qui est « fait » ou « donné » à un territoire. On peut étendre cette analyse aux relations que les « représentants » des dispositifs participatifs, entretiennent avec leur milieu de soutien. Les réalisations dont ils peuvent se revendiquer consistent en la création de structures (un dispensaire, un système d'égout, etc.) ou la mise en œuvre des politiques sociales dans un espace territorialisé (l'exécution des « cours », la prise en charge d'une crèche communautaire, etc.). C'est cette dimension de leur activité que les représentantes du Conseil privilégient lorsqu'elles interviennent publiquement ou dans le cadre des entretiens que nous avons réalisés.

Durant une réunion de « dirigeantes communautaires » organisée dans les locaux du SOS Corpo, Nicinha présente son engagement en faveur de son quartier en soulignant son rôle dans la construction ou l'amélioration de certaines infrastructures:

« Nicinha : Je fais partie du Conseil de la femme et j'habite dans la Vila 27 d'avril. Cette zone est considérée comme l'une des plus violentes de la ville. Les femmes sont violentées, violées, harcelées. Beaucoup ne savent pas comment se défendre. Le quartier du 27 avril a été créé par le gouvernement Arraes. Sous ce gouvernement, 25 maisons ont été construites pour des employées domestiques, construction qui est le résultat de la lutte que nous avons menée avec les femmes du quartier [...]. Aujourd'hui, avec le Conseil de la femme, nous luttons pour que les femmes aient plus de droit. Nous

---

<sup>594</sup>. Camille Goirand, « Clientélisme et politisation populaire à Rio de Janeiro », in Jean-Louis Briquet et Frédéric Sawicki (dir.), *Le clientélisme politique dans les sociétés contemporaines*, op. cit.

<sup>595</sup>. Dominique Vidal, *La politique au quartier. Rapports sociaux et citoyenneté à Recife*, op. cit., p. 119.

avons réussi à améliorer les services offerts dans les maternités et pour les femmes victimes de violence »<sup>596</sup>.

Nicinha inscrit son engagement dans la filiation de la mémoire d'un territoire en faisant référence à la figure très populaire de Miguel Arraes<sup>597</sup>. Elle propose une histoire genrée de son quartier et insiste avant tout sur la violence vécue par les femmes, justifiant son engagement en leur faveur. La présentation qu'elle fait de son engagement territorialisé veut également valoriser son rôle dans le processus de création de logements pour un groupe particulier, les employées domestiques, et l'expansion des services en direction des femmes les victimes de violence. C'est également en fonction de ces mêmes réalisations qu'elle se présente à nous, en entretien :

« Nicinha : En 2000, il y a eu des inondations et beaucoup de personnes se sont retrouvées sans logement. On [un groupe de femmes de la Vila 27 avril] est allé voir le gouvernement qui à l'époque, était du PFL. Le gouvernement a été très cruel car il nous a dit qu'il ne pouvait rien faire. Donc on a organisé une rencontre avec un journaliste et le secrétaire de l'assistance social. Durant cette émission, qui est passée à la télé, j'ai réussi à faire en sorte que le secrétaire s'engage à aider 53 familles. J'ai réussi à trouver des maisons pour les familles. J'ai même réussi à trouver 19 maisons pour une autre communauté. Alors j'ai suggéré que l'ensemble habitationnel s'appelle le 8 mars. Parce que c'était une conquête des femmes. Après, il y a eu le budget participatif et on a élu quatre déléguées. On s'est organisé pour participer au Conseil. On a soutenu la création du Conseil. A cette période là, on a réussi à trouver des cours en coopération avec le Secrétariat de santé, dans le domaine de la santé et de l'environnement »<sup>598</sup>.

A la différence de l'intervention qu'elle réalise en public, Nicinha substitue le « nous » mobilisateur au « je » individualisant lorsqu'elle décrit son parcours. Dans les deux cas, elle présente néanmoins son engagement à partir des résultats pour la population d'un territoire, à l'image des « cours ». On voit donc combien l'action publique constitue une stratégie de légitimation de soi, mobilisée dans les espaces publics et privés.

A Londrina, c'est également à partir des *outputs* de l'action publique que Rosalina se présente à nous et ce, devant les membres de son association, lorsqu'elle nous fait

---

<sup>596</sup>. Notes de terrain, le 5 mai 2006, Réunions des « dirigeantes communautaires » au SOS Corpo de Recife.

<sup>597</sup>. Miguel Arraes a été maire de Recife puis député et gouverneur de l'Etat du Pernambouc dans les années 1950-1960. Figure centrale de la gauche dans l'Etat du Pernambouc, il a soutenu les ligues paysannes durant la période de mobilisation antérieure au coup d'Etat militaire.

<sup>598</sup>. Premier entretien réalisé avec Nicinha, le 18 mai 2006, dans les locaux du Conseil municipal de la femme de Recife.

visiter ses locaux. Elle lie son activité de représentante au sein du Conseil à l'adoption de politiques publiques du genre :

« Rosalina : On a réussi à monter un projet, en coopération avec le Secrétariat des femmes pour les habitantes qui ont une mauvaise estime de soi. Car certaines vivent dans des baraques, elles n'ont pas d'emploi, elles souffrent de la faim. Ce qu'on a fait, c'est le projet « Sempre viva » pour produire des tapis. Avec le Secrétariat de l'agriculture aussi. On ne l'a pas réalisé ici dans le local de l'association mais dans une ferme, dans la zone rurale. Il y avait, là-bas, une ferme abandonnée. On a réussi à travailler avec 53 femmes sur ce projet. Mais après, avec le changement de maire, ce projet a pris fin, il a tout coupé. Il nous a retiré la structure dont nous disposions pour la transférer dans un local de la mairie. Mais quels ont été les résultats de ce projet ? On a compris qu'il était nécessaire de créer un centre d'accueil pour les victimes de violence, le CAM<sup>599</sup> et le centre de formation pour pouvoir travailler avec les femmes qui subissent un processus de violence car elles finissent par avoir une estime très basse. Donc, ça, pour nous, ça a représenté une très grande victoire car aujourd'hui, c'est une politique publique »<sup>600</sup>.

Les programmes évoqués par Rosalina, notamment le centre d'accueil pour les victimes de violences, ont été adoptés sous l'influence de plusieurs échelons étatiques et d'une multiplicité d'acteurs. Il est toutefois significatif que Rosalina se présente comme l'une des principales instigatrices de leur adoption et de leur mise en œuvre. C'est à partir de l'action publique du genre qu'elle démontre l'utilité de son engagement.

L'action publique et plus précisément les politiques adoptées par les administrations en charge du genre constituent ainsi une ressource mobilisée, par les membres du Conseil pour légitimer leur position de porte parole mais également donner du sens à leur action de « représentante » auprès des habitantes. En définissant leur participation à partir d'actions concrètes (les cours, les formations) ou de structures matérielles (le centre d'accueil des victimes de violence), les membres du Conseil opèrent une traduction des objectifs des politiques du genre afin de les inscrire dans les schèmes d'intelligibilité du politique des plus démunies. La politique étant appréhendée par les habitants à partir des actions concrètes réalisées sur leur lieu de résidence, les membres du Conseil de la femme inscrivent les politiques du genre dans ce rapport au politique, pour les rendre compréhensibles et accessibles pour leur voisinage. La

---

<sup>599</sup>. Centre d'accueil des femmes.

<sup>600</sup>. Discussion collective après l'entretien réalisé avec Rosalina, le 7 mai 2007, dans les locaux de l'association des femmes en lutte du jardin Franciscato.

mobilisation discursive des politiques publiques s'inscrit ainsi dans une double dynamique, l'une de construction d'une position de porte-parole, l'autre de traduction des politiques du genre dans les quartiers.

### Un leadership en construction

Mais cette légitimation par l'action publique garantit-elle une position de leadership, au sens où nous avons défini cette notion ? Seuls certains membres des Conseils de Recife et de Londrina peuvent être qualifiés de *leaders*, dans la mesure où elles occupent bien une position dominante sur un territoire, c'est-à-dire l'espace de leur quartier. Celle-ci découle de leur trajectoire militante mais également de leur engagement participatif.

A Londrina, Rosalina est incontestablement l'un d'entre eux. Lorsque nous avons débuté notre enquête, cette dirigeante associative nous est rapidement apparue comme une figure incontournable du jardin Franciscato, souvent mentionnée dans les entretiens réalisés avec les acteurs administratifs, politiques et les participantes, lorsque nous leur demandions de nous indiquer des personnes qui leur paraissaient important de rencontrer. Rosalina était désignée soit comme « la » dirigeante de premier plan de son quartier, soit comme une présidente associative « traditionnelle », consolidant les pratiques clientélaires dans la ville. Au-delà de ce facteur réputationnel<sup>601</sup>, sa capacité de mobilisation dépasse le cadre des seuls dispositifs participatifs. Lors des campagnes électorales, Rosalina est la cible privilégiée des élus qui souhaitent gagner le soutien du jardin Franciscato. Enfin, elle est régulièrement invitée à prendre part aux négociations relatives à des secteurs de politiques publiques variés, au nom de son arrondissement.

La notion de leader peut également qualifier Dona Vilma, à Recife, dans le quartier de Santo Amaro. Celle-ci est désignée comme l'un des principaux protagonistes de la construction de ce quartier dans une publication de la Fondation du patrimoine historique et artistique du Pernambouc (FUNDARPE) retraçant l'histoire de ce territoire<sup>602</sup>. En outre, l'association que préside Dona Vilma est continuellement sélectionnée pour mettre en œuvre des programmes sociaux municipaux et nationaux

---

<sup>601</sup>. Le facteur réputationnel constitue l'un des facteurs adoptés par la sociologie américaine pour appréhender le pouvoir des leaders dans les collectivités. Thomas Freeman Ferero, Werner Bloomberg, Morris Sunshine, « Recherche de leaders dans les collectivités locales: comparaison de différentes approches », in Pierre Birnbaum, François Chazel (dir.), *Sociologie politique*, Paris, PUF, 1971, p. 234-247.

<sup>602</sup>. FUNDARPE, *Território Santo Amaro : patrimônios e potencialidade*, Recife, FUNDARPE, 2010.

(programme Jeunes, cours d'alphabétisation pour adulte, formations professionnelles pour les habitantes). Dona Vilma a une importante capacité de mobilisation durant les conférences, mais également en période électorale, qu'elle oriente au profit des élus du PSB dont elle est membre.

Notons toutefois que ces deux femmes ont une trajectoire militante et participative bien plus longue que la majorité des participantes que nous avons rencontrées. Les seules ressources participatives n'expliquent pas à elles seules leur position de leadership mais elles contribuent à la pérenniser.

Pour les autres participantes, nous parlerons plutôt de stratégie de construction du leadership. Si leur trajectoire témoigne d'une autonomisation à l'égard de leurs milieux militants d'appartenance, elles n'occupent pas une position dominante au sein de leur quartier. A Recife, Agricélia, Josilene et Nicinha bénéficient de l'appui de certains *followers*, qu'elles mobilisent pour assurer leur élection dans les arènes participatives mais ces soutiens restent relativement circonscrits à ces mêmes dispositifs. Ils peuvent même être fragiles, comme l'illustrent les difficultés que rencontre Nicinha pour poursuivre sa carrière participative. De même, Maria Marcia et Izaura à Londrina ont une position secondaire par rapport à d'autres dirigeants associatifs, dans leur quartier respectif. Leur influence seulement relative résulte pour une part du caractère plus récent de leur engagement. Mais il découle également du fait que ces participantes incarnent des politiques publiques au poids marginal. L'action publique du genre est avant tout symbolique, peu redistributive, ne représentant qu'une part très réduite du budget municipal. Les programmes adoptés sont le plus souvent ponctuels et temporaires. Aussi, à la différence d'autres secteurs de politiques publiques, tels que l'assistance sociale ou la santé, les ressources tirées de cette action publique sont faibles.

Les acteurs détenant une position dominante, à l'image de Rosalina et Dona Vilma, alternent des mandats de « représentantes » dans des dispositifs portant sur plusieurs secteurs de politiques sociales, et ce sur un temps long. Aussi, si elle ne s'accompagne pas d'un engagement multiple, la seule participation au Conseil de la femme n'est pas suffisante pour assurer une position de leadership.

\* \*

\*

Deux facteurs expliquent l'entrée dans les Conseils de la femme de Recife et Londrina. En premier lieu, les habitants investissent cette institution en raison de leurs dispositions ; elles assurent la continuité d'un engagement professionnalisé au service des plus démunis(e)s. En second lieu, leur démarche dépend des représentations qu'elles ont de l'action politique ou publique. Selon le contexte de création des dispositifs participatifs, certains profils d'acteurs seront davantage amenés à participer. Alors qu'à Recife, l'alternance conduit à la mobilisation de militantes se reconnaissant dans la gauche du champ politique, à Londrina, les évolutions de l'action publique attirent plutôt des productrices d'artisanat.

Leur entrée dans le Conseil leur procure, en retour, la reconnaissance des habitantes de leur quartier ainsi que des savoirs, pratiques et théoriques, qui contribuent à donner du sens à leur participation et justifient la continuité de leur engagement. Ces ressources sont réinvesties d'une part pour assurer leur insertion professionnelle, d'autre part afin de construire ou consolider une position de leadership à l'échelle du quartier. C'est en effet en se revendiquant de leur genre et des résultats des politiques publiques qu'elles justifient leur droit à représenter un territoire.

S'il est avant tout une démarche individuelle, d'acteurs poursuivant une « carrière » en son sein, l'engagement dans le Conseil ne peut être dissocié des relations sociales dans les quartiers populaires. La participation au Conseil de la femme de Recife et de Londrina va généralement de pair avec un militantisme territorialisé, qui précède ou est combiné à l'investissement participatif. Ces deux formes d'engagement sont moins distinguées qu'envisagées conjointement : ils sont perçus comme les deux faces de la même mobilisation en faveur d'un territoire. C'est ainsi à la frontière des trajectoires individuelles et des logiques de représentation dans les quartiers que l'on peut comprendre la participation au Conseil de la femme.





## **Chapitre 3.2 : L'intermédiation participative : négociation et contestation des relations au « guichet »**

---

La position de leadership que les participantes des quartiers construisent ou consolident dépend également de la manière dont elles investissent les Conseils de la femme de Recife et de Londrina, afin de négocier un accès au guichet des services publics au profit d'individus ou de collectifs. Par accès au guichet des services publics, nous désignons les démarches visant à assurer l'accueil de certains habitants ou groupes d'habitants dans les services administratifs. La participation au Conseil consiste ainsi en une activité de médiation entre les institutions politico-administratives et la population d'un territoire.

A partir d'une analyse « en interne » des Conseils, nous nous attacherons à analyser ce que les représentantes des quartiers font lorsqu'elles participent. Notre approche se distingue néanmoins des approches internalistes adoptées dans la littérature sur la démocratie participative. Pour saisir les dynamiques propres aux conseils, nous ne nous concentrerons pas sur la seule activité de délibération<sup>603</sup>. Celle-ci s'intègre dans un ensemble de pratiques et d'objectifs que l'on envisagera comme l'accomplissement d'un « rôle » qui n'a pas uniquement pour objectif l'échange d'arguments en vue d'une prise de décision collective, c'est-à-dire la délibération. Pour cette raison, nous interrogeons ce que les représentantes « font » et non pas seulement la manière dont elles interviennent au sein des Conseils de la femme. Cette institution fait l'objet d'investissements multiples, en raison des attributions confiées aux membres des Conseils mais également de leurs usages, en fonction des rapports sociaux au sein desquels les participantes sont insérées. Les normes du Conseil et les rapports ordinaires à la politique s'entremêlent et façonnent l'investissement des femmes dans cette institution.

Dans une première section, nous analyserons la manière dont le « rôle » de représentante est défini et diffusé. Dans un second temps, nous aborderons les pratiques de participation des représentantes des quartiers et plus précisément, les démarches

---

<sup>603</sup>. Sur l'analyse internaliste des dispositifs participatifs, voir le numéro de Politix, « Dispositifs participatifs », *Politix*, vol. 3, n°75, 2006.

qu'elles entreprennent pour négocier et contester le « traitement administratif de la misère »<sup>604</sup>. Dans une troisième section, nous nous demanderons si l'activité de médiation assurée par les participantes au Conseil reproduit ou non les dynamiques clientélares souvent considérées comme consubstantielles à la vie politique brésilienne.

### **Section I) La prescription d'un rôle institutionnel**

Les « représentantes » qui siègent au Conseil doivent se conformer à une série de règles de conduite. La participation suppose un comportement légitime prescrit, un « rôle », que les acteurs doivent apprendre et dont le non-respect entraîne des sanctions symboliques. Par rôle, nous entendons à la suite de Jacques Lagroye « l'ensemble des comportements qui sont liés à la position qu'on occupe et qui permettent de faire exister cette position, de la consolider et, surtout, de la rendre sensible aux autres »<sup>605</sup>. Inspirée de la sociologie de Berger et Luckmann, cette définition ne traite pas des rôles que les acteurs occupent dans la vie quotidienne (tels que le rôle de chef de famille, de femme etc.). Elle se distingue également de la définition proposée par l'interactionnisme symbolique car elle ne vise pas à comprendre comment les individus se mettent en scène dans leurs interactions avec autrui. Elle désigne davantage une activité spécifique découlant d'une position occupée dans une institution ou un groupement particulier.

Le constat selon lequel les acteurs doivent respecter des règles de comportements pour être légitimes dans les dispositifs participatifs a été fait par Julien Talpin. Dans son étude sur les budgets participatifs européens, il a montré que les participants devaient se conformer à la position d'habitant attendu d'eux et inscrire leur prise de parole dans une « grammaire » civique<sup>606</sup>. Mais dans notre cas d'étude, les formes d'intervention ne constituent qu'un élément parmi l'ensemble des comportements que les participantes se doivent d'adopter et qui sont, en partie, prescrits par le Conseil que l'on qualifiera d'institution. Pourquoi appréhender la participation au Conseil de la femme à partir de cette notion ? Le recours à une analyse en termes d'institution est particulièrement

---

<sup>604</sup>. Vincent Dubois, *La vie au guichet. Relation administrative et traitement de la misère*, Paris, Economica, 2003.

<sup>605</sup>. Jacques Lagroye « On ne subit pas son rôle », Entretien préparé et recueilli par Brigitte Gaiti et Frédéric Sawicki, *Politix*, vol. 10, n°38, 1997, p. 8.

<sup>606</sup>. Julien Talpin, *Schools of democracy. How ordinary citizens become competent in participatory budgeting institutions*, Thèse citée.

éclairant sur « la relation entre l'institué (ou l'objectif) et les investissements de ceux qui rencontrent cet institué »<sup>607</sup>. Elle permet d'analyser la manière dont le comportement des acteurs est encadré par des règles objectivées et qu'ils se réapproprient. La participation suppose le respect de modes de conduites acquis au sein du Conseil et prescrits par ses membres. On retrouve ainsi la définition du terme institution proposée par Jacques Lagroye et Michel Offerlé, selon lesquels cette approche peut être mobilisée si l'on analyse « un système de relations, qu'il prenne la forme d'un dispositif ou d'un groupement [...] réglé et non laissé au hasard des recompositions et des arrangements circonstanciels entre individus, si les conduites des membres sont – au moins pour partie - déterminées durablement par leur appartenance à ce groupe, si la préservation des règles et des savoir-faire qui le caractérise est un enjeu important pour ceux qui ont à faire à lui et si des mécanismes d'encadrement et de contrôle des pratiques sont effectivement organisées »<sup>608</sup>. Nous verrons, dans un premier temps, que la mission de médiation entre les institutions et la population locale est au cœur du rôle conféré aux représentantes. Puis nous aborderons les mécanismes d'encadrement des pratiques de participation au sein du Conseil.

### ***La formation à un rôle d'intermédiaire***

Lorsqu'elles entrent au Conseil, les participantes sont conviées à une série de formations ayant pour objectif de les préparer à leur fonction. L'intégration dans le Conseil suppose l'acquisition de certaines compétences, en premier lieu, l'appropriation des notions qui encadrent leur mission.

A Recife, les membres du Conseil désignent unanimement leur fonction comme l'exercice du « contrôle social ». Ce terme est d'ailleurs consacré par la loi de 2003 qui institue le Conseil de la femme, comme l'indique son article 1 :

« Article 1: Est créé le Conseil municipal de la femme, organe permanent de l'administration municipale, à composition tripartite, pour le contrôle social et dont le champ d'application est la municipalité.

---

<sup>607</sup>. Julien Fretel, « Habiter l'institution. Habitus, apprentissages et langages dans les institutions partisans », in Jacques Lagroye et Michel Offerlé, (dir.), *Sociologie de l'institution*, Paris, Edition Belin, 2010, p. 196.

<sup>608</sup>. Jacques Lagroye et Michel Offerlé, « Pour une sociologie des institutions », in Jacques Lagroye et Michel Offerlé (dir.), *Sociologie de l'institution*, op. cit., p. 15.

Paragraphe unique : le Conseil en question à un caractère délibératif, de contrôle, il est autonome, formule des directives et accompagne l'exécution des politiques publiques destinées aux femmes, pour la lutte contre tout type de discrimination de la femme, pour la promotion de l'égalité de genre, raciale et de choix sexuel »<sup>609</sup>.

Nous avons déjà indiqué que la notion de contrôle social émerge dans le domaine de la santé pour désigner l'intégration des usagers et plus généralement de la « société civile » à la formulation et à l'exécution des politiques sociales. Il convient néanmoins de s'arrêter davantage sur la signification de cette expression. Les travaux de certains universitaires, également engagés dans les mobilisations des années 1980 en faveur du Système unique de santé (SUS) permettent de comprendre le sens qu'elle recouvre en tant que catégorie de la pratique. Par exemple, Aldaíza Sposati et Elza Lobo soulignent que l'émergence de la notion de contrôle social a lieu dans un contexte de démocratisation ; la participation de la société civile est conçue comme un moyen de garantir l'effectivité du droit, dans le domaine de la santé, lorsque le SUS est instauré<sup>610</sup>. Il s'agit alors de créer des mécanismes de « contrôle » citoyen pour garantir l'application universelle de la loi, par opposition aux usages particularistes qui en sont habituellement faits. Mais à cette dimension administrative et juridique s'ajoute une dimension plus politique. Selon Aldaíza Sposati et Elza Lobo, l'instauration de mécanismes de contrôle social ne visent pas uniquement à « surveiller l'administration [mais également] à démocratiser les décisions »<sup>611</sup> par l'expression des besoins de la population. La notion de contrôle social a donc une double signification, renvoyant à des dispositifs où les citoyens ont un rôle de surveillance de l'effectivité de la loi, mais également à un pouvoir de formulation de « demandes ». Par la suite, la notion de contrôle social se diffuse dans divers secteurs de politiques publiques pour désigner l'activité des conseils de gestion.

Cette double acception administrative et politique se retrouve au cœur de la définition du contrôle social valorisée par les acteurs administratifs auprès des membres du Conseil de la femme de Recife, lors des sessions de formations réalisées en début de mandat. Celles-ci ne s'adressent pas à l'ensemble des conseillères mais d'abord aux représentantes des quartiers. Alors que les militantes féministes sont supposées maîtriser

---

<sup>609</sup>. Paragraphe 1 de la loi créant le Conseil Municipal de la Femme, loi n° 16.849/2003 du 31 mars 2003.

<sup>610</sup>. Aldaíza Sposati et Elza Lobo, « Controle social e políticas de saúde », *Cadernos de Saúde Pública*, vol. 8, n°4, 1992, p. 366-378. Voir également José Ivo dos Santos Pedrosa, « A construção do significado de controle social com conselheiros de saúde no Estado do Piauí », *Cadernos de Saúde Pública*, art. cité.

<sup>611</sup>. Aldaíza Sposati et Elza Lobo, « Controle social e políticas de saúde », art. cité, p. 372.

la notion de contrôle social, les participantes des quartiers sont invitées, par les acteurs administratifs, à « se former ». Si cette démarche ambitionne de compenser des ressources jugées insuffisantes, elle débouche sur un encadrement plus marqué du sens que les participantes des quartiers populaires confèrent à leur mission, ainsi que l'illustre la réunion de formation organisée avec les « déléguées » des arrondissements, à la veille de l'assemblée plénière :

« Réunion de formation des conseillères organisée par le personnel de la Coordination de la femme avec les conseillères sortantes et les « déléguées » des quartiers :

Josinede [Coordination de la femme] : Ce que nous allons aborder aujourd'hui est le rôle des conseillères. Nous sommes préoccupées par le fait que certaines personnes sont élues et après elles ne viennent pas. Donc nous allons aborder le thème suivant : quel est le rôle des conseillères ? Le contrôle social. Le contrôle social, c'est le contrôle des politiques de l'Etat. Votre objectif est de contrôler l'action de l'Etat.

Cette présentation est suivie d'un tour de table au cours duquel les déléguées évoquent la manière dont elles conçoivent leurs attributions. Toutes les définitions sont inscrites sur un tableau. A l'issue du tour de table, les membres de la Coordination de la femme excluent certaines définitions jugées inexactes (lutter contre le racisme, lutter pour l'égalité sociale) et maintiennent ce qui correspond à la définition du contrôle social qu'ils souhaitent transmettre. Le tableau définitif propose donc la définition suivante :

- Contrôler les politiques publiques ; Transmettre les informations à la communauté ; Créer des moments de rencontres avec les femmes pour qu'elles se « conscientisent » ; Participer activement aux réunions ; S'engager pour les femmes »<sup>612</sup>.

Le contrôle social ainsi défini relève à la fois de l'action administrative et de l'action collective. Les participantes sont invitées à contrôler la bonne exécution des politiques du genre mais également à faire le lien avec la population féminine, à laquelle il s'agit de transmettre des « informations » et en faveur de laquelle elles doivent s'engager. A Recife, la notion de contrôle social constitue une référence unificatrice pour les représentantes des quartiers, mais également des organisations du mouvement social :

« MH: Selon vous, qu'est ce qu'être conseillère ?

Simone [représentante de la Centrale unique des travailleurs]: La fonction du Conseil est de contrôler, n'est-ce pas ? Faire le contrôle social, c'est un

---

<sup>612</sup>. Notes de terrain, le 01 juin 2006, réunion de formation des membres du Conseil réalisé dans les locaux de l'exécutif municipal de Recife.

rôle de surveillance, de formulation avec les pouvoirs publics des politiques publiques pour les femmes. Mais notre rôle est avant tout de contrôler.

MH : Qu'entendez-vous par contrôler ?

R: Contrôler c'est exiger que le gouvernement prenne ses responsabilités, c'est aussi lutter pour les femmes »<sup>613</sup>.

« MH: Pour vous qu'est-ce qu'être conseillère ?

Josilene [représentante des quartiers]: Je suis représentante d'un arrondissement, donc tout ce que l'on évoque au Conseil, je le transmets à ma communauté, je suis dans la lutte. Bon mais, dans le Conseil, notre travail, c'est le travail de contrôle social. Contrôler... la question de la santé des femmes, de l'éducation »<sup>614</sup>.

Dans ces deux extraits, la double acception de la notion de contrôle social, à la fois « contrôle » de l'action des pouvoirs publics et « lutte » atteste de la dualité de la fonction attribuée aux acteurs. La fonction de représentante est perçue comme une activité de définition des politiques publiques mais également d'accompagnement de leur mise en œuvre. Aussi, si les participantes des quartiers investissent le Conseil en négociant l'exécution au quotidien des politiques sociales, il s'agit en quelque sorte d'une réappropriation de la mission qui leur est attribuée, c'est-à-dire le contrôle de l'effectivité de la loi et des droits sociaux.

A Londrina, les compétences légales attribuées au Conseil de la femme sont relativement similaires à celles définies à Recife. La loi du 12 novembre 1998 précise :

« Article 1 : Est créé le Conseil municipal des droits de la femme, avec comme finalité d'assurer à la femme le plein exercice de sa participation au développement social, économique, politique et culturel dans la société.

Art. 2 : Le Conseil municipal des droits de la femme aura comme objectif de:

I. Coopérer avec les institutions gouvernementales et non gouvernementales pour l'élaboration et l'accompagnement des projets qui visent l'accroissement de la participation politique de la femme, en particulier dans les domaines de la santé, éducation, culture, assistance sociale, travail et organisations communautaires.

II. Défendre le maintien et l'extension des services et/ ou du programme de lutte contre la violence à l'égard des femmes ;

---

<sup>613</sup>. Entretien réalisé avec Réjane, le 3 juillet 2006, dans les locaux du Conseil municipal de la femme de Recife.

<sup>614</sup>. Premier entretien réalisé avec Josilene, le 22 juin 2006, à son domicile.

- III. Encourager et accompagner l'exécution des programmes qui ont une dimension de genre ;
- IV. Encourager et soutenir la participation de la femme dans les organisations communautaires ;
- V. Défendre les droits des femmes, en contrôlant et en assurant l'exécution de la législation »<sup>615</sup>.

Comme à Recife, une double mission, administrative et militante est assignée aux membres du Conseil, qui doivent d'une part assurer la formulation des politiques du genre et le contrôle de la législation (Art. 2 §1, 3 et 5) et d'autre part encourager la participation des femmes, en particulier des quartiers populaires (Art. 2 § 4). Mais à la différence de Recife, la notion de contrôle social ne résume pas l'ensemble des attributions des représentantes, bien qu'elle puisse être ponctuellement mobilisée durant les réunions du Conseil, pour qualifier la vocation de cette institution<sup>616</sup>. La diversité des attributions des conseillères et l'absence d'un terme juridiquement consacré pour désigner leur fonction laissent aux acteurs une marge d'interprétation plus importante qu'à Recife pour définir leur rôle de participante. La formalisation juridique de la mission du Conseil de Londrina repose sur une série de termes, « participation politique », « contrôle », « défense des droits », utilisés alternativement sans être nécessairement définis. En témoigne la réunion de formation qui s'est tenue en 2004, rassemblant l'ensemble des membres du Conseil :

Compte rendu de la journée de formation réalisée le 29 juillet 2004.

Nous commençons par l'intervention d'Elaine [Secrétariat des femmes], sur la question des « Inégalités du genre ». Elaine présente les services existants dans la municipalité.

Après la pause, des petits groupes se sont réunis pour discuter des propositions de la quatrième conférence. Lisnea a lu les propositions et une discussion a eu lieu. Nous avons prévu la diffusion de la question du genre (document, livres, communication, car tous ont un effet sur la formation des citoyens) et l'encouragement de la participation politique des femmes. [...]. Mazé (Coordinatrice de la femme) dit que le Secrétariat et le Conseil doivent travailler ensemble. Qu'il faut transmettre l'information dans la ville car les conseillères sont des multiplicatrices. Mazé suggère qu'un réseau soit créé comprenant le gouvernement et le Conseil, ainsi que

---

<sup>615</sup>. Loi n°7562 du 23 octobre 1998, *Diário Oficial*, n° 125, semaine du 12/11/1998.

<sup>616</sup>. Dans le compte rendu du 15 octobre 2004, la secrétaire municipale de la femme indique que le rôle du Conseil de la femme de Londrina est le contrôle social. Compte rendu du 15 octobre 2004, document interne au Conseil municipal des droits de la femme de Londrina.



d'autres secrétariats. Elaine estime que notre arme la plus importante est l'information car c'est à travers elle que l'on peut défendre nos droits »<sup>617</sup>.

Ici, les représentantes du Conseil sont invitées à « travailler » avec le Secrétariat des femmes en exerçant une activité de « multiplicateur », consistant à familiariser les habitantes avec les services et droits existants. Cette activité de transmission est envisagée comme une condition de l'entrée des femmes dans l'action collective. L'action administrative et la mobilisation collective sont présentées comme les deux faces d'une même mission reposant, comme à Recife, sur la médiation entre les institutions administratives et la population locale.

Corollaire de la diversité des termes utilisés, les représentantes ont des conceptions différenciées de leur action. Pour certaines, il s'agit d'« aider les femmes qui en ont besoin »<sup>618</sup>, pour d'autres, leur mission consiste à « accompagner les politiques publiques pour les femmes »<sup>619</sup> ou à « contrôler l'exécution des délibérations de la conférence »<sup>620</sup>.

A Londrina, on ne retrouve pas au même degré la dynamique observée à Recife, où la notion de contrôle social a fondé une identité collective parmi les représentantes. Cette différence entre les deux conseils s'explique par plusieurs facteurs. En premier lieu, on peut supposer que le droit a un effet propre. La consécration juridique de la notion de contrôle social, à Recife, conduit à la « naturalisation » de cette catégorie en raison de la « force du droit »<sup>621</sup>. A l'inverse, à Londrina, la multiplicité des termes inscrits dans la loi ouvre la voie à des interprétations plurielles du rôle de participante. En second lieu, à Recife, les acteurs administratifs s'efforcent d'autant plus de définir la notion de contrôle social qu'elles sont les auteures de la loi instaurant le Conseil. A Londrina, à l'inverse, les membres du Secrétariat des femmes héritent à partir de 2000 de catégories qu'elles n'ont pas définies et qu'il leur faut s'approprier. Enfin, la trajectoire des représentantes elles-mêmes peut expliquer l'identification plus ou moins forte à la notion de contrôle social. Les membres du Conseil de la femme de Londrina élus à partir de 2004 sont le plus souvent des nouvelles entrantes, ce qui n'est pas le cas

---

<sup>617</sup>. Extrait du compte rendu du 29 juillet 2006, Conseil municipal des droits de la femme (CMDM) de Londrina.

<sup>618</sup>. Entretien avec Isaulda, le 9 août 2007, dans les locaux de l'association des femmes du jardin Miriam.

<sup>619</sup>. Entretien avec Carla, le 20 juin 2007, à l'Université de l'Etat de Londrina.

<sup>620</sup>. Entretien avec Rosalina, le 8 mai 2007, au siège de l'Association des femmes battantes du jardin Franciscato.

<sup>621</sup>. Pierre Bourdieu, « La force du droit », *Actes de la recherche en sciences sociales*, vol. 64, 1986. p. 3-19.

à Recife. D'où une moindre maîtrise, à Londrina, des catégories utilisées au sein des conseils de gestion brésiliens pour désigner leur activité.

### *Une participation permanente*

L'accomplissement de la mission attribuée aux membres du Conseil suppose également un mode particulier d'investissement et plus précisément un engagement permanent. Parmi les normes auxquelles les participantes sont appelées se conformer figure l'assiduité aux réunions mensuelles et aux activités menées par le Conseil, un thème qui est très fréquemment évoqué dans les Conseils de Recife et de Londrina. Le degré d'investissement est d'abord encadré par les règlements des Conseils qui prévoient la perte du mandat de représentante suite à des absences répétées, au nombre de cinq sur une année à Recife et de trois à Londrina<sup>622</sup>. Mais ces normes réglementaires sont appliquées avec souplesse ; ce sont plutôt leurs usages qui consolident ce que l'on peut appeler un « impératif » d'engagement permanent. L'assiduité constitue un principe de classement entre les représentantes « légitimes » et celles qui ne respecteraient pas les normes de l'institution.

En effet, si aucune représentante n'a été démise de ses fonctions depuis la création des Conseils de la femme de Recife et de Londrina, les sanctions applicables en cas d'absence sont régulièrement évoquées. Les acteurs administratifs de Recife rappellent souvent que la présence aux réunions du Conseil représente une « obligation » dont l'intensité n'est pas laissée à la libre appréciation des acteurs :

Réunion ordinaire du 26 août 2006 à Recife : [...] « Une conseillère demande si les suppléantes sont obligées de participer. La conseillère Josineide [Coordination de la femme] lit le règlement et dit que c'est obligatoire mais Edna [Secrétariat de l'éducation] a lu une autre partie du règlement qui a semé le doute. La conseillère Josineide a proposé d'envoyer des courriers et des emails aux titulaires comme aux suppléantes pour les informer de la tenue des réunions.

Réunion ordinaire du 3 mai 2007 à Recife [...] : La question des absences a été soulevée par Josineide qui explique que la suppléante a pour obligation

---

<sup>622</sup>. A Recife, la loi du 12 novembre 1998 prévoit la perte du mandat de conseillères après trois absences consécutives ou cinq absences non justifiées sur une année. A Londrina, la perte du mandat est prévue après trois absences injustifiées, qu'elles soient ou non consécutives.

d'être présente en cas d'absence de la titulaire. Dans ce cas, la titulaire doit présenter les motifs de son absence et le Conseil doit trouver des solutions pour qu'elle soit présente »<sup>623</sup>.

Lorsqu'elles sont absentes, les représentantes du Conseil de Recife doivent se justifier oralement devant l'assemblée, ce qui consolide l'idée selon laquelle les absences représentent un manquement notable à leur rôle. A Londrina, il est demandé aux participantes un document écrit justifiant leur absence. Si ce procédé réduit son « coût » symbolique, il confère également un caractère formel à la participation, en particulier pour les femmes qui ne maîtrisent pas l'écrit.

L'absence constitue une défaillance avant tout sanctionnée par la réprobation des pairs. Elle est interprétée comme la manifestation d'un investissement intermittent des participantes, par opposition à l'engagement continu qui est attendu d'elles. C'est au nom de cet impératif que la Secrétaire des femmes de Londrina, Mazé « rappelle à l'ordre » une conseillère qui indique devoir quitter une réunion du Conseil avant son terme :

« Réunion ordinaire du 29 avril 2005 : [...] Isaura dit qu'elle doit partir à 10H. Mazé dit qu'il est important de rester jusqu'au bout car sinon, la personne ne sait pas tout ce qu'il s'est dit. Elle dit que la participation des titulaires ou des suppléantes doit être totale. Les absences doivent être justifiées par un document »<sup>624</sup>.

Le degré d'assiduité permet de valoriser certains acteurs et d'en disqualifier d'autres. La « bonne participante » se doit d'être continuellement disponible au sein du Conseil, sa présence garantissant le bon déroulement du dispositif. A l'inverse, les absences répétées nuiraient à l'influence de l'institution. L'assiduité illustrerait le degré d'engagement des participantes en faveur de la cause des femmes et, ce faisant, leur légitimité à définir les orientations du Conseil. C'est ainsi en rappelant leur participation continue que la secrétaire des femmes de Londrina et la représentante de la CUT, Dulce distinguent les participantes « réellement » concernées par la redéfinition des rapports de genre et celles qui ne le seraient pas :

« Réunion ordinaire du 17 mai 2007 : [...] Mazé [Secrétariat des femmes]: Tout le monde est très occupé par l'organisation de la conférence donc il va être difficile d'organiser quelque

---

<sup>623</sup>. Comptes rendus des réunions du 28 août 2006 et du 3 mai 2007, Conseil municipal de la femme de Recife.

<sup>624</sup>. Comptes rendus des réunions du 28 avril 2005, CMDM de Londrina.

chose pour le 28 mai [la journée nationale en faveur de la santé des femmes]. J'ai vu la proposition que la commission de santé a faite mais elle est irréalisable compte tenu du nombre de personnes présentes.

Dulce [CUT] : C'est ce que j'ai dit plus tôt, ce sont toujours les mêmes qui font le travail. [...]

Mazé : Quand on évoque ce sujet, il y a certaines personnes qui font la tête. Il y a un moment où on est las. Nous n'allons pas faire ce qui est de la responsabilité du Conseil. Nous n'allons pas le faire en tant que gouvernement et dire que c'est le Conseil qui l'a fait. Dans ce Conseil, il y a des conseillères qui ont un engagement pour la question des femmes. Cela doit être valorisé. Mais cela n'est pas le cas de toutes et il faudrait que cela soit plus généralisé »<sup>625</sup>.

D'avantage qu'une participation active aux débats, il est attendu des femmes une présence « physique » et continue au sein de l'institution. Dans les comptes rendus que nous avons analysés ainsi que lors des réunions auxquelles nous avons assisté à Recife et Londrina, la question de la répartition de la prise de parole n'est jamais abordée, bien que certaines interviennent peu durant les réunions. En revanche, l'assiduité est à l'évidence un enjeu constant de débats.

L'exigence de participation continue ne se restreint pas aux réunions mensuelles du Conseil, mais elle porte sur l'ensemble des activités menées en son nom. Les représentantes sont ainsi invitées à donner corps à l'institution, à la faire exister dans l'espace social par l'organisation de débats, de rencontres et d'activités diverses. C'est notamment le cas lors des journées nationales et internationales relatives aux femmes, au nombre d'une vingtaine sur l'année : journée de la femme le 8 mars, de l'employée domestique le 27 avril, de la santé des femmes noires le 28 avril, de lutte contre la violence à l'égard des femmes le 25 novembre, pour ne citer que les plus connues. Elles sont commémorées, à Recife et à Londrina, par des actes symboliques menés au nom des Conseils et/ou de l'administration en charge des politiques du genre.

La présence des participantes est associée à une extension de leurs « obligations ». Ainsi, à Recife, une représentante de la Coordination de la Femme « regrette que si peu de conseillères aient été présentes lors du séminaire du 25 novembre [sur la question de la violence]. Elle demande que les conseillères s'investissent plus dans les quartiers »<sup>626</sup>. A Londrina, la secrétaire des femmes évoque « l'obligation de participer

---

<sup>625</sup>. Notes de terrain du 17 mai 2007, réunion ordinaire du CMDM de Londrina.

<sup>626</sup>. Compte rendu de la réunion ordinaire du 7 décembre 2006, Conseil municipal de la femme de Recife.

à la journée de la santé des femmes noires, en tant que conseillère »<sup>627</sup>. A l'inverse, lorsqu'une manifestation réunit un nombre important de participantes, leur mobilisation est saluée. A Londrina, la secrétaire des femmes se réjouit de la présence des conseillères durant une semaine de débats organisée en mars 2007, en la présentant comme un symbole de l'influence du Conseil :

« Réunion du 19/04/2007 : [...] Mazé : nous allons maintenant passer à l'évaluation de la semaine de la femme. Qui a participé aux activités ?

Sept personnes lèvent le doigt. [...]

Mazé : Si j'ai demandé que vous leviez le doigt c'est parce que les conseillères étaient, cette année, très présentes. Il y a eu une participation conséquente des conseillères parce que l'on a connu des années où le Secrétariat [des femmes] a organisé cela seul. La continuité de nos travaux a été démontrée durant cette rencontre. Comment nous allons continuer ces activités ? Avec quel public souhaitons-nous dialoguer maintenant ? C'est le nombre de personnes qui donnent une idée du succès d'un événement »<sup>628</sup>.

Les représentantes ne se conforment pas de la même manière à l'injonction de participation continue, d'autant plus revendiquée qu'elles ont une trajectoire militante professionnalisée qui l'inscrit dans la continuité d'un engagement d'ores et déjà régulier. A Recife, les militantes du FMPE et, dans les deux villes, les participantes de la CUT sont généralement les plus investies lors des réunions mensuelles et des manifestations menées au nom des Conseils. Les représentantes des quartiers font preuve, quant à elles, d'une participation moins soutenue, même lorsque leur assistance aux réunions mensuelles est régulière. L'appel à la participation permanente est d'autant plus vécu comme une injonction qu'il leur est principalement adressé. A Londrina Maria Marcia souligne l'impossibilité de respecter cette exigence :

« Maria Marcia : Il y a des choses... nous ne sommes pas rémunérées. Les fonctionnaires du gouvernement, eux, se rendent aux réunions durant leurs horaires de travail. Nous, nous ne pouvons pas faire ça, avec notre association. Je ne suis pas d'accord avec ça. Parce que c'est mon argent qui paie leurs salaires... »<sup>629</sup>.

Lorsqu'elles s'investissent en continu, les représentantes des quartiers évoquent le coût de leur participation et les conditions favorables dont elles bénéficient. Si l'injonction participative n'est pas nécessairement contestée publiquement, elles marquent une

---

<sup>627</sup>. Note de terrain, le 19 avril 2007, réunion ordinaire du CMDM de Londrina.

<sup>628</sup>. *Ibid.*

<sup>629</sup>. Entretien avec Maria Marcia, le 9 mai 2007, dans les locaux de l'association des femmes du Jardim Bandeirantes et Sabará.

certaine distance à son égard. A Recife, Vanderliza, présidente d'une association de prostituées nous indique ainsi :

« Vanderliza : Dans le Conseil, les femmes de la base participent peu. Mais moi j'y vais car l'association me le permet, car je n'aurais pas la possibilité de participer sans l'association »<sup>630</sup>.

Par ailleurs, l'impératif de participation continue fait l'objet de nombreux contournements, qui attestent néanmoins de sa force normative. Lorsqu'elles sont absentes, les conseillères mobilisent deux types de justification de leur « défaillance » : un drame personnel ou une participation multiple. A Londrina, plusieurs comptes rendus font état de « graves problèmes personnels »<sup>631</sup> à l'origine d'un éloignement ou d'une absence prolongée, « d'un membre de la famille malade »<sup>632</sup>, « de problèmes individuels »<sup>633</sup>. La gravité des situations est d'autant plus invoquée qu'elle permet aux acteurs de ne pas déroger à l'impératif de présence : leur absence est le fruit d'un impératif malheureux et non d'une volonté individuelle. Parallèlement, une autre justification est l'invocation d'une participation multiple : « l'investissement dans la conférence de santé »<sup>634</sup>, « une activité avec son association pour le 8 mars »<sup>635</sup>. La conseillère donne la preuve de sa bonne conduite par la mise en évidence son engagement pluriel, et ce d'autant plus que le rôle de conseiller suppose la défense de la cause des femmes dans divers espaces.

La norme de la participation permanente invite à questionner les contours de l'engagement dans les espaces de la démocratie participative. Si la mobilisation ponctuelle, observée durant le premier cycle des conférences des femmes apparaît comme la règle et peut éventuellement être interprétée comme la manifestation de nouvelles formes de participation, plus intermittentes<sup>636</sup>, tel n'est pas le cas lorsque le Conseil siège. Dans cette institution, la participation suppose un « don de soi » que l'on peut comparer aux formes de militantisme plus traditionnelles, observées dans le cas du Parti communiste français par exemple<sup>637</sup>. En outre, l'impératif de présence recoupe les

---

<sup>630</sup> Entretien avec Vanderliza, le 6 avril 2006, au siège de l'association des prostituées de Recife.

<sup>631</sup> Compte rendu de la réunion ordinaire du 29 avril 2004, CMDM de Londrina.

<sup>632</sup> Compte rendu de la réunion ordinaire du 17 juin 2005, CMDM de Londrina.

<sup>633</sup> Compte rendu de la réunion ordinaire du 28 avril 2005, CMDM de Londrina.

<sup>634</sup> Compte rendu de la réunion ordinaire du 14 septembre 2005, CMDM de Londrina.

<sup>635</sup> Compte rendu de la réunion ordinaire du 21 janvier 2005, CMDM de Londrina.

<sup>636</sup> Jacques Ion, *La fin des militants ?*, Paris, Les Éditions de l'Atelier, 1997.

<sup>637</sup> Marc Lazar, « Le parti politique et le don de soi », *Vingtième siècle*, n°60, 1998, p. 35-42.

formes institutionnalisées de la participation conventionnelle. Au Brésil, l'engagement dans les Conseils de la femme est, comme le vote, tout autant un devoir qu'un droit.

## **Section II) Négocier et contester les relations de guichet : l'appropriation d'un rôle**

Comme l'indique Jacques Lagroye, un « rôle n'est jamais subi », mais il est actualisé par les « usages structurants de ceux qui les endossent »<sup>638</sup>. Ce sont d'ailleurs ces usages qui construisent et consolident l'institution du Conseil. Car comme le rappelle Remi Lefèbvre, « l'institution se fait et se défait sans cesse et résulte d'un jeu continu de l'instituant et de l'institué, du réifié et du ravivé, du mort et du vif. Le terme d'institution désigne d'ailleurs, à la fois, de manière dynamique une forme sociale établie et le processus qui la fonde »<sup>639</sup>. La manière dont les représentantes endossent leur rôle permet de comprendre comment cette institution structure les comportements et est, en retour, travaillée par les usages que ses membres en font. L'exercice du « contrôle » de l'exécution de la législation se traduit par l'implication des représentantes dans la relation entre l'administration et les usagers afin de négocier, individuellement et collectivement, les relations au guichet des services publics.

### ***L'insertion dans la relation entre les administrations et les usagers***

Plusieurs auteurs soulignent que le social et le politique s'interpénètrent dans le rapport au politique des milieux populaires<sup>640</sup>. Cet entremêlement influe sur la manière dont les représentantes mettent en œuvre la mission d'intermédiation qui leur est confiée, dans la mesure où elles privilégient le « contrôle », au quotidien, des politiques sociales, au profit d'un territoire ou du groupe qu'elles représentent. Cette activité de contrôle revêt deux dimensions : l'une consiste à assurer l'application universelle des lois, l'autre repose sur la négociation individualisée d'un accès aux services publics, au

---

<sup>638</sup>. Editorial du numéro de *Politix* consacré à « L'institution des rôles politiques », vol. 10, n°38, 1997, p. 5.

<sup>639</sup>. Rémi Lefèbvre, « Se conformer à son rôle. Les ressorts de l'intériorisation institutionnelle », in Jacques Lagroye et Michel Offerlé (dir.), *Sociologie de l'institution*, op. cit. p. 219.

<sup>640</sup>. Dominique Vidal, *La politique au quartier*, op. cit. ; Denis Merklen, *Quartiers populaires, quartiers politiques*, op. cit.

profit des habitants de leur quartier. Cette double dimension résulte de l'entrecroisement entre les attentes auxquelles sont soumises les participantes au sein du Conseil et au sein des territoires où elles résident.

### Le contrôle de l'exécution universelle des lois

A Recife et à Londrina, une première dimension de l'activité de participante consiste à surveiller l'application universelle de la législation. Contre les contournements de la loi, voire sa non application<sup>641</sup>, les membres du Conseil se donnent pour mission d'assurer l'effectivité du droit<sup>642</sup>. Le dicton brésilien « à mes amis tout, à mes ennemis la loi » témoigne d'une perception assez répandue dans le pays, selon laquelle l'application de la loi est à géométrie variable en fonction du statut social des individus<sup>643</sup>. Au-delà de cet imaginaire, la Constitution « citoyenne » de 1988 consacre une série de droits généraux qui ne correspondent pas aux services offerts à la population. Il en est ainsi de la reconnaissance du droit universel à l'accès au soin, dont la mise en œuvre reste pourtant très partielle. La précarité des services de santé, généralement désertés par les personnes issues des milieux les plus aisés, l'illustre. Enfin, l'application différenciée de la loi peut être considérée comme le propre de sa mise en œuvre, par des services administratifs qui l'interprètent et lui donnent sens, par les usages qu'en font les agents des services publics<sup>644</sup>.

C'est ainsi en se référant « aux droits » ou à la loi que les participantes des quartiers exercent leur mission de contrôle de l'exécution des politiques sociales, en particulier de celles qui visent un public féminin. A Recife, on effectue des visites dans les services de santé, en particulier les maternités, afin de vérifier la conformité des pratiques d'accueil au « droit ». Nicinha nous indique par exemple :

---

<sup>641</sup>. Sur l'application relative de la loi en Amérique Latine, voir Guillermo O'Donnell, « Polyarchies and the (Un)Rule of Law in Latin America », in Juan Méndez, Guillermo O'Donnell et Paulo Sérgio Pinheiro (dir.), *The Rule of Law and the Unprivileged in Latin America*, Notre Dame, University of Notre Dame Press, 1999, p. 303-337.

<sup>642</sup>. Comme le soulignent Pierre Lascombes et Evelyne Serverin, une analyse en termes d'écart ou d'ineffectivité de la loi repose sur une conception positiviste et/ou normative de la loi. Nous l'évoquons ici en référence au discours des acteurs. Pierre Lascombes et Evelyne Serverin, « Théories et pratiques de l'effectivité du droit », *Droit et Société*, vol. 2, 1986, p. 127-150.

<sup>643</sup>. Lineimar Pereira Martins, « L'institution imaginaire de la non-citoyenneté au Brésil », in Jean-Baptiste Martin, François Laplantine et Ismael Pordeus (dir.), *Usages sociaux de la mémoire et de l'imaginaire au Brésil et en France*, Lyon, Presses Universitaires de Lyon, 2001, p. 76-77.

<sup>644</sup>. Sur ce point, voir Vincent Dubois, *La vie au guichet. Relation administrative et traitement de la misère*, op. cit.



« MH : Selon vous, qu'est-ce qu'être conseillère ?

Nicinha: C'est faire le contrôle social. C'est contrôler les services et voir s'ils font ce qu'ils doivent faire. Par exemple, on va dans les maternités pour voir comment elles fonctionnent. [...] Sur la question de la santé, nous avons, dans le 6<sup>ème</sup> arrondissement une maternité qui traite de la question des femmes victimes de violence. Donc ce que l'on fait, c'est voir comment est organisé l'accueil dans cette polyclinique, n'est-ce pas ? [...] Et ce qu'on a vu, c'est que les médecins ne voulaient pas toujours que les femmes soient accompagnées. Donc à travers le Conseil, la Coordination de la femme, on est intervenu pour que ça change. On a fait une lettre à la maternité pour qu'elle respecte nos droits. Et ça, c'est le résultat de notre lutte, nous nous sommes battues... Même s'il y a beaucoup de choses que l'on n'arrive pas à réaliser, mais petit à petit, ça avance, car nous prenons connaissance de ces actions et des droits qu'a la société, n'est-ce pas »<sup>645</sup>.

Nicinha se réfère ici à l'application de la loi du 7 avril 2005, relative à l'« humanisation de l'enfantement », qui permet aux mères d'être accompagnées par un proche durant l'accouchement, une pratique qui n'est pas généralisée dans les hôpitaux publics. Son application dans une maternité de Recife est exigée par l'entremise du Conseil mais également de la Coordination de la femme. On attend des acteurs administratifs qu'ils interviennent auprès des services d'exécution afin d'infléchir les routines administratives. A Londrina, durant une réunion du Conseil de la femme, Rosalina formule une demande semblable de redéfinition des pratiques des agents des services publics:

« Compte rendu de la réunion du 14 mai 2004[...] Mme Rosalina dénonce les horaires de la crèche du jardin Bandeirantes, qui est ouverte jusqu'à 19H en principe mais à 18H30, les parents sont appelés à aller chercher leurs enfants, alors que les crèches sont financées par la municipalité. Il faut exiger le bon fonctionnement de la crèche et le respect des droits »<sup>646</sup>.

Les « rappels à la loi » peuvent également revêtir une dimension identitaire, en particulier lorsqu'il s'agit de défendre des textes issus des revendications féminines et féministes. Le droit peut alors être mobilisé comme une ressource pour contester l'identité perçue attribuée aux femmes par l'Etat. C'est par exemple, le cas à Recife, où le Conseil est sollicité par Agricélia pour assurer la distribution de la pilule du lendemain dans l'ensemble des dispensaires de santé. Cette action peut être interprétée

---

<sup>645</sup>. Entretien réalisé avec Nicinha le 25 septembre 2007, dans les locaux du Conseil municipal de la femme.

<sup>646</sup>. Compte rendu de la réunion du 21 janvier 2005, CMDM de Londrina.

comme une réaffirmation du droit à la libre disposition du corps féminin, comme le refus de sa remise en cause par les services administratifs, soit en raison des contraintes financières qui les conduisent à ne pas pouvoir s'approvisionner en pilules du lendemain, soit du fait d'une opposition à l'égard de ce mode de contraception parmi les professionnels de santé<sup>647</sup>. Agricélia nous explique ainsi :

MH : Pour vous, qu'est-ce qu'être conseillère...comment envisagez-vous cette activité ?

Agricélia: C'est défendre les droits des femmes...les informer de leur droit. Et c'est avant tout le travail de contrôle social. C'est contrôler les services. [...] Par exemple, on a réussi à faire en sorte que la pilule du lendemain soit dans tous les postes de santé, parce que c'est un droit des femmes »<sup>648</sup>.

La mission de « contrôle » de l'exécution des politiques publiques est ainsi investie, par les représentantes des quartiers, afin de garantir l'application uniforme de la législation dans les services publics de la ville, en particulier dans les domaines liés au soin (la santé, les services à la petite enfance etc.). Ces actions se doublent d'autres davantage individualisée, au profit de certains habitants, dans le but d'accélérer ou faciliter leurs démarches administratives et leur garantir un accès au guichet des services publics.

### Une intermédiation individualisée

Le plus souvent, le « contrôle » de l'action des pouvoirs publics passe par l'évocation, durant les réunions du Conseil, d'une situation individualisée jugée révélatrice de dysfonctionnements plus généraux. L'exemplarité des cas soulevés justifierait une intervention des pouvoirs publics, au bénéfice d'un individu ou d'un groupe d'habitants. Les représentantes des quartiers se font ainsi le relais des difficultés rencontrées par la population de leur quartier dans l'accès à certains services. Elles mobilisent les réseaux du Conseil, en particulier les acteurs administratifs, pour remédier à une situation personnalisée qui serait illustratrice de l'application toute relative de la loi sur un territoire. Le Conseil apparaît ainsi comme un lieu de résolution

---

<sup>647</sup>. Lorsque nous réalisons notre travail de terrain, un projet de loi relatif à l'interdiction de la pilule du jour suivant était en discussion à l'assemblée de l'Etat du Pernambouc, au motif que l'utilisation de cette pilule correspondait à un avortement. Cette position est relativement répandue dans les milieux religieux, catholiques et évangéliques.

<sup>648</sup>. Entretien réalisé avec Agricélia le 13 septembre 2007, dans les locaux du Conseil municipal de la femme.

de problèmes individuels, ce qu'illustrent deux comptes rendus de réunions des Conseils de Londrina et de Recife :

« Réunion du Conseil de la femme de Londrina, le 18 novembre 2005 : Rosalina évoque l'intervention réussie de l'ancienne Secrétaire, Marcia Lopes, pour une femme qui n'avait plus de médicaments alors qu'elle avait un cancer »<sup>649</sup>.

« Réunion du Conseil de la femme de Recife, le 17 septembre 2007 : La conseillère Vilma dit que dans le poste de santé de Santo Amaro, la prise de rendez-vous pour un examen gynécologique suppose des délais très longs. Les femmes attendent des mois avant d'être reçues. Elle cite le cas d'une femme qui attend depuis plus de 6 mois et qui est venue la voir pour être aidée. Josineide répond qu'elle contactera le Secrétariat de santé pour aider cette femme »<sup>650</sup>.

Dans la ville du Paraná, sur les 38 comptes rendus de réunions dont nous disposons pour la période 2004-2007<sup>651</sup>, 12 réunions comprennent une demande d'intervention en faveur d'un tiers ou d'un groupe d'acteurs formulée par les représentantes des quartiers. Nous ne disposons pas de données comparables à Recife, dans la mesure où les comptes rendus des réunions sont très sommaires et n'indiquent pas l'ensemble des interventions des membres du Conseil. Notons toutefois que sur les 13 réunions auxquelles nous avons assistées durant notre enquête, trois demandes d'intervention en faveur d'un ou plusieurs habitants ont été avancées par les représentantes des quartiers.

La question de l'accès aux services publics ne constitue pas le seul objet des discussions au sein des Conseils de la femme. Mais les participantes des quartiers interviennent peu dans leur majorité. Lorsqu'elles le font, c'est donc principalement en soulevant des problèmes individuels ou collectifs liés à l'accès aux services publics.

Par leurs demandes d'interventions en faveur d'un tiers, les représentantes des quartiers deviennent des acteurs de l'exécution des politiques sociales. Elles accélèrent l'accès à certains services publics et permettent le contournement des procédures habituelles d'accueil du public pour les habitant(e)s qui les ont sollicitées. Contre les délais d'attente trop longs, elles mobilisent les membres du Conseil, en particulier les acteurs administratifs, en arguant de l'urgence ou de la gravité d'une situation

---

<sup>649</sup>. Compte rendu de la réunion du 18 novembre 2005, CMDM de Londrina.

<sup>650</sup>. Notes de terrain, le 17 septembre 2007, réunion ordinaire du Conseil municipal de la femme de Recife.

<sup>651</sup>. Nous disposons de 30 comptes rendus réalisés par le personnel du secrétariat des femmes et de 8 comptes rendus de réunions par nous-mêmes.

individualisée, notamment dans le domaine de la santé. Ce faisant, les représentantes des quartiers participent à la sélection du public des politiques sociales par l'établissement d'une voie d'accès parallèle et individualisée aux administrations de service, qu'elles incarnent en quelque sorte dans les quartiers. A Recife, Agricélia décrit d'ailleurs l'activité des participantes, dont la sienne, en soulignant qu'elles sont perçues comme des intermédiaires entre les pouvoirs publics et la population :

Agricélia: Quand tu participes au Conseil, tu finis par avoir un certain... pouvoir entre guillemets. Les personnes te voient comme une référence. Tu deviens une référence pour la communauté.

MH : C'est-à-dire... comment cela se manifeste ?

Agricélia : Les gens viennent te voir. Pour des questions bureaucratiques, des questions de justice. Les gens viennent te voir pour plein de choses. Parce qu'ils pensent qu'en étant dans un certain lieu, on va pouvoir trouver des solutions à tout. Pour connaître le programme Bolsa Familia, pour l'illumination de la rue qui ne fonctionne pas, pour le manque d'eau »<sup>652</sup>.

La manière dont les représentantes des quartiers investissent leur rôle ne peut être distinguée des attentes auxquelles elles sont soumises dans les quartiers. Les groupes dont elles se font les porte-parole contribuent à la construction de leur rôle d'intermédiaire. Perçues comme des personnes qui détiennent « un certain pouvoir », les représentantes font l'objet de requêtes variées relatives aux programmes publics, au-delà des questions de genre, comme le soulignent Agricélia, mais également Maria Marcia à Londrina :

Maria Marcia : Moi, j'essaie d'aider les personnes qui en ont besoin. Quant une amie a un problème avec son mari, quant une autre a un problème avec son impôt. Donc, on va au Secrétariat des femmes et on prend des informations. J'ai déjà envoyé des femmes au Secrétariat pour qu'elles soient aidées... parce que les personnes viennent te voir pour que tu leur donnes des informations, elles te demandent où trouver une information, s'il est possible d'être reçu par tel service. Donc je leur donne les adresses, je les aide »<sup>653</sup>.

Les représentantes des quartiers s'insèrent dans la relation administrative en mettant en relation les habitants avec certains interlocuteurs administratifs, afin d'accompagner ou d'accélérer leurs démarches. Si elle n'est bien souvent que relationnelle ou informative, l'aide fournie au voisinage n'en représente pas moins une

---

<sup>652</sup>. Entretien avec Agricélia le 13 septembre 2007, dans les locaux du Conseil municipal de la femme.

<sup>653</sup>. Entretien réalisé avec Maria Marcia, le 9 mai 2007, dans les locaux de l'association du jardin Bandeirantes et Sabará.

ressource pour l'accès aux services publics. Michael Lipsky évoque l'importance des conseils donnés par les *street level bureaucrats* à certains usagers quant aux comportements à adopter au sein des institutions administratives. Inégalement distribuées, ces recommandations consolident une inégalité entre les usagers qui maîtrisent les règles du jeu administratif et ceux qui ne les connaissent pas du tout. Pour ces derniers, les chances de voir leur demande aboutir sont réduites<sup>654</sup>. De la même façon, le rôle que les représentantes jouent dans la définition des interlocuteurs pertinents, la mise en relation individualisée avec un service ou l'intervention en faveur d'une habitante renforcent, dans une certaine mesure, les dynamiques personnalisées qui caractérisent les services publics au Brésil.

L'insertion des participantes dans la relation administrative conduit ainsi à une dynamique paradoxale, faite de personnalisation de l'accès aux services publics et de défense de l'application universelle des droits. Mais la contradiction n'est qu'apparente. La mise en œuvre de la médiation individualisée ne repose pas uniquement sur la satisfaction de besoins immédiats mais s'inscrit également dans une conception du droit que les représentantes transmettent aux habitantes de leur quartier et défendent au sein du Conseil.

### ***La contestation des relations entre l'administration et les usagers***

L'activité de médiation vise bien souvent à répondre à des demandes personnalisées, elle ne se résume pas à cela. Les représentantes des quartiers ne se contentent pas de négocier l'accès au guichet pour certains habitants mais elles contestent également le traitement fait aux usagers dans les administrations de services.

#### **La défense d'un traitement « humanisé » des usagers.**

L'évocation de situations individuelles permet aux représentantes des quartiers de souligner que l'irrégularité des services publics accentue leur sentiment d'exclusion sociale et confère aux habitants une identité négative. Les délais d'attentes,

---

<sup>654</sup>. Michael Lipsky, *Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*, New York, Russell Sage Foundation, 1980, p. 65.

l'impossibilité physique d'entrer dans certains dispensaires de santé en raison de la foule qui l'assaille, la prise en charge tardive de besoins urgents, sont autant de problèmes régulièrement mentionnés pour promouvoir un accueil administratif différencié. Les représentantes des quartiers ne portent pas seulement une demande d'« Etat », passant par l'extension des services publics existants. Au-delà émerge la perspective d'un « autre Etat », qui accorderait une place distincte aux plus démunis en leur assurant une dignité qui leur ferait défaut dans le système en vigueur. A Londrina, Rosalina en appelle à une « éthique des rapports sociaux »<sup>655</sup>, opposant le traitement « sous-humain » qui est réservé à certains usagers dans les services de santé, à « l'humanisation » souhaitée par les habitants.

« Compte rendu de la réunion du 28 mai 2004 :

Rosalina demande la parole pour relater des cas terribles qui ont eu lieu à l'ICL, l'Institut du Cancer de Londrina. Les conditions sont sous-humaines, des personnes de plus de 50 ans restent à l'extérieur et attendent d'être accueillies et les locaux sont très sales. Elle évoque le cas d'une femme de 80 ans de Monte Alegre qui demande que l'accueil soit plus humanisé.

Elaine [Coordination de la femme] dit qu'elle a déjà entendu parler de cela et qu'elle en a parlé à Gislaine, du Secrétariat de santé. Selon Gislaine, il y a trop de personnes qui viennent sans rendez-vous, ce qui fait que les infirmiers ne respectent pas leurs horaires. Une discussion va avoir lieu avec le Dr Paulo Tavares »<sup>656</sup>.

Dans ce débat, le degré de propreté des locaux et la nature de l'accueil font l'objet d'une attention particulière parce que ces éléments constituent des indicateurs de la place attribuée aux habitants dans la construction étatique, un aspect qui est d'ailleurs récurrent le discours des acteurs. A Recife, Nicinha dit « vérifier si les locaux sont propres, si l'accueil est satisfaisant » lorsqu'elle se rend dans les maternités de la ville. Il s'agit donc aussi de redéfinir l'identité que les services administratifs leur renvoient : les locaux vétustes, l'accueil expéditif ou inadapté sont accusés de renforcer les discriminations qu'elles se proposent de combattre.

Dans certains cas, l'évocation de situations individuelles constitue le prélude à une montée en généralité et à la mise en évidence de problèmes que les pouvoirs publics se doivent de prendre en compte. Loin d'être incompatible avec la politisation d'un problème, les demandes d'interventions individualisées peuvent en constituer son

---

<sup>655</sup>. Luc Rouban, *Le pouvoir anonyme. Les mutations de l'Etat à la française*, Paris, Presses de la FNSP, 1994, p. 121-122.

<sup>656</sup>. Compte rendu de la réunion ordinaire du 28 mai 2004, CMDM de Londrina.

fondement. Les représentantes veulent le plus souvent mettre en exergue les conséquences des dysfonctionnements des services publics sur les femmes de la ville. L'attention consacrée aux administrées découle à la fois du cadrage des débats au sein des Conseils de la femme de Recife et Londrina et de la nature des services « contrôlés », qui sont d'abord ceux accueillant un public féminin. A Londrina, l'évocation d'une situation individuelle par Isaura est le prélude à la formulation d'un problème plus général :

« Réunion ordinaire du 15 octobre 2004 : Isaura: Dénonciation d'une maternité: un enfant est né avec des séquelles en raison d'une césarienne tardive. Selon elle, le Conseil doit savoir combien d'enfants naissent avec des malformations pour cette raison. Elaine [du Secrétariat des femmes] dit que la commission de santé [du Conseil] doit faire un recueil de données. Isaura dit que 50 % des cas de paralysie cérébrale sont dus à des accouchements tardifs et qu'il faut remédier à cette situation au plus vite dans les maternités »<sup>657</sup>.

Ces montées en généralité ont il est vrai des limites puisqu'elles ne s'accompagnent pas, le plus souvent, d'une remise en cause de l'action gouvernementale ou d'une demande explicite d'investissements dans les secteurs de politiques publiques évoqués, en particulier la santé. L'intervention gouvernementale revendiquée par les représentantes se restreint souvent à la seule interaction au guichet. Cette forme d'intervention, centrée sur la relation entre les agents des services publics et les administrés, se traduit par un décalage entre les injustices ou les dysfonctionnements observés et dénoncés et la nature des actions gouvernementales que l'on sollicite. Il est demandé au gouvernement municipal d'intervenir de manière localisée dans un service (une maternité, un dispensaire), sur un point précis (les malformations des nouveaux nés) ou au profit d'un individu, et non d'infléchir plus généralement l'orientation de certaines politiques publiques.

#### La transmission d'un rapport au droit dans les quartiers

L'activité de médiation contribue également à la diffusion d'un certain rapport à l'ordre juridique sur le territoire. Lorsque les représentantes des quartiers sont sollicitées par les habitantes pour régler un problème individuel, elles les incitent à recourir au

---

<sup>657</sup>. Compte rendu de la réunion ordinaire du 15 octobre 2004, CMDM de Londrina.

droit et aux services publics, en particulier lorsque les problèmes soulevés relèvent de la sphère privée. Ce faisant, elles participent à la transmission d'une « conscience du droit ». La notion de « conscience du droit » a été développée dans les travaux nord-américains et désigne pour Sally Merry « les manières dont les gens comprennent et utilisent le droit [...] ». La conscience du droit est exprimée par l'acte d'aller au tribunal, tout autant que par le discours tenu à propos des droits et du sentiment d'être autorisé par le droit [entitlement]. [Car] le droit fournit un ensemble de repères et de cadres à partir duquel le monde est interprété »<sup>658</sup>.

Les sollicitations dont font l'objet les représentantes s'accompagnent de la diffusion d'un cadre de pensée suggérant que les inégalités sociales peuvent être redéfinies par la mobilisation de la loi. Si elle fait partie intégrante du répertoire des mobilisations féministes et féminines en Amérique latine<sup>659</sup>, la rhétorique du « droit » ne revêt pas nécessairement le même sens selon les acteurs. Pour certaines organisations féministes, elle s'inscrit dans la défense de nouveaux « droits » ; pour les représentantes des quartiers au Conseil de la femme de Recife et de Londrina, elle désigne davantage un recours à la législation existante. C'est à partir du « droit », entendu par les représentantes des quartiers de manière large, comme le fait d'avoir recours aux services publics ou de se référer à une loi, que les relations entre hommes et femmes sont pensées et remises en causes. Par exemple, à Recife, Agricélia dit agir contre la violence domestique dont sont victimes les femmes en informant les habitantes de l'existence de structure d'accueil :

« Agricélia : Sur la question de la violence... sur cette question, je leur indique [aux habitantes] le centre d'accueil, je les informe. Mais c'est difficile. Quand je parle avec des personnes, je me rends compte que c'est difficile. Donc qu'est-ce que je fais ? Des réunions, des conférences, j'essaie d'attirer l'attention sur le sujet. Parce que quand une femme souffre de violence, elle ne fait souvent rien contre cela, même si tout le monde le sait »<sup>660</sup>.

Les structures matérielles symbolisent la possibilité qu'ont les femmes de refuser certaines situations, telles que la violence domestique. Pour encourager « la

---

<sup>658</sup>. Sally Merry, cité par Jérôme Pelisse, « A-t-on conscience du droit ? Autour des *legal consciousness studies* », *Genèses*, vol. 59, Juin 2005, p. 119. Voir également Jérôme Pelisse, « Conscience du temps et conscience du droit chez des salariés à 35h », *Droit et sociétés*, vol. 2, n°59, 2003, p. 163-184.

<sup>659</sup>. Sur ce point, voir David Garibay et Bérengère Marques-Pereira, *La politique en Amérique Latine : histoires, institutions et citoyennetés*, op. cit., p. 223-224.

<sup>660</sup>. Entretien réalisé avec Agricélia le 13 septembre 2007, dans les locaux du Conseil municipal de la femme.



publicisation du privé » les représentantes incitent les habitantes à activer des mécanismes légaux et, par conséquent, à mobiliser le droit dans leur relation familiale ou amoureuse. Le droit et les services publics sont perçus comme des vecteurs de changement des rapports de genre. Au-delà de la satisfaction de besoins particuliers, la médiation opérée par les représentantes comporte donc une dimension plus symbolique de contestation des rapports sociaux de sexe<sup>661</sup>. Ce lien entre droits et redéfinition des rapports de genre est au coeur de l'intervention de Maria Marcia, à Londrina, lors d'une réunion du Conseil de la femme en 2006 :

« Réunion ordinaire du 14 décembre 2006 :

Maria Marcia dit qu'elle a reçu une femme ayant des problèmes. Elle est venue la voir pour se confier sur sa vie conjugale. Elle vit une situation de violence. Maria Marcia lui a conseillé d'aller au CAM [centre d'accueil des femmes victimes de violence], et de porter plainte. Mais elle ne veut pas car elle dit que si c'est dur avec lui, c'est pire sans lui. Comment faire en sorte que cette femme revendique ses droits ? »<sup>662</sup>.

C'est également pour la diffusion de certains droits que les représentantes des quartiers se mobilisent au nom du Conseil. Nous avons vu qu'à Recife et Londrina, les journées nationales (8 mars, 27 novembre contre la violence domestique etc.) sont généralement commémorées par des manifestations. Les plus mobilisatrices visent à populariser les dispositifs de lutte contre la violence domestique, en particulier la loi Maria da Penha, adoptée en 2006, qui renforce les sanctions en cas de violence domestique et instaure des programmes de réinsertion pour les victimes de violence. L'intermédiation individualisée se couple à la mobilisation des représentantes en faveur de la cause des femmes, deux aspects étroitement liés aux yeux des membres du Conseil.

Les représentantes des quartiers investissent leur rôle d'intermédiaire en répondant à la fois à la mission qui leur est confiée au sein du Conseil et aux attentes des habitants qu'elles représentent. Elles exercent, pour cette raison, une double activité de négociation et de contestation des relations entre les administrations et les usagers.

---

<sup>661</sup>. Sur le droit comme ressource pour les « minorités », voir Pierre Noreau, « Le droit comme vecteur politique de la citoyenneté. Cadre d'analyse pour l'étude des rapports collectifs entre minorités et majorités », dans Michel Coutu, Pierre Bosset, Caroline Gendreau et Daniel Villeneuve (dir.), *Droits fondamentaux et citoyenneté. Une citoyenneté fragmentée, limitée, illusoire*, Oñati/Montréal, Thémis/Institut international de sociologie du droit, p. 323, 361 ; Marta Roca i Escoda, « De la mobilisation du droit à la réalisation du droit », *Politix*, vol. 2, n°94, 2011, p. 59-80.

<sup>662</sup>. Compte rendu de la réunion ordinaire du 14 décembre 2006, CMDM de Londrina.

Négociation, en premier lieu, car leur participation au Conseil leur permet d'accélérer ou de faciliter les démarches administratives des habitants qui les sollicitent et de leur garantir un accès au « guichet » des administrations de service. L'intermédiation qu'elles assurent est ainsi orientée vers la satisfaction de besoins immédiats, à partir de laquelle elles « amènent quelque chose » pour le quartier ou ses habitants. Mais elle s'inscrit également dans une remise en cause du traitement administratif de la misère et des rapports de genre. Cette double dimension invite à rejeter les analyses tranchées, soulignant un renouvellement du clientélisme au sein des dispositifs participatifs, ou mettant au contraire en évidence leurs effets en termes de « démocratisation de l'espace public ».

### **Section III) Une médiation aux contours clientélares ?**

L'insertion des représentantes des quartiers dans la relation administrative leur confère une influence sur la sélection du public des politiques sociales. Mais la médiation opérée par les représentantes des quartiers peut-elle être qualifiée de clientélaire ? Cette question se pose d'autant plus que le thème du clientélisme est au cœur des débats sur la démocratie participative brésilienne. Certains travaux sur Porto Alegre affirment que le budget participatif a conduit à une réduction du clientélisme en soumettant à la délibération collective une partie des ressources utilisées par les parlementaires pour consolider leur clientèle<sup>663</sup>. Mais plus récemment, Evelina Dagnino et Luciana Tatagiba ont souligné qu'au sein des dispositifs participatifs coexistent des demandes clientélares et des procédures de délibération collective. Ces auteurs s'appuient sur les conclusions d'une étude réalisée par Ana Claudia Texeira et Luciana Tatagiba, selon lesquelles : « dans le discours des mouvements, les limites entre participation et clientélisme semblent perdre toute netteté, de la même façon que disparaissent aussi les lignes qui unissent participation et démocratie, d'une part, et relations privilégiées avec le pouvoir public et corruption d'autre part »<sup>664</sup>. Dans cette perspective, il serait possible de distinguer une forme de participation « démocratique »

---

<sup>663</sup>. Marion Gret et Yves Sintomer, *Porto Alegre, l'espoir d'une autre démocratie*, op. cit.

<sup>664</sup>. Luciana Tatagiba et Ana Texeira citées par Evelina Dagnino et Luciana Tatagiba, « Mouvements sociaux et participation institutionnelle : répertoires d'action collective et dynamiques culturelles dans la difficile construction de la démocratie brésilienne », art. cité, p. 182.

visant la défense de droits collectifs, des pratiques clientélares, reposant sur l'échange individualisée de faveurs. Cette opposition, récurrente dans les travaux sur la démocratie participative brésilienne, ne permet pas de comprendre ce qui est en jeu dans notre cas d'étude. Elle souffre de ne pas reposer sur une définition précise du clientélisme, l'assimilant à toutes formes de demandes individualisées. Il nous faudra donc préciser cette notion afin de déterminer si elle rend compte des phénomènes que nous observons. Elle néglige également le fait que les pratiques de participation ne sont pas laissées à la libre appréciation des acteurs, mais sont encadrées par une institution, qui confère un rôle à ses membres.

### ***Le clientélisme : une catégorie utile mais insuffisante***

Il importe d'abord de savoir si le clientélisme constitue une catégorie utile pour penser notre terrain d'étude. Le clientélisme est défini par Jean-Louis Briquet et Frédéric Sawicki comme « un système d'échange interpersonnels non marchands de biens et de services échappant à tout encadrement juridique entre agents de ressources inégales »<sup>665</sup>. Samuel Eisendstat et Luis Rognier précisent les caractéristiques des relations clientélaire qui correspondraient à une relation particulariste, seraient fondées sur l'échange simultané de plusieurs ressources instrumentales, économiques et politiques, reposeraient sur des obligations interpersonnelles, généralement formulées sur le mode de la loyauté personnelle et de la réciprocité et surviendraient entre individus disposant de ressources inégales<sup>666</sup>. En bref, le clientélisme renvoie à un système d'échanges politiques, impliquant une personnalisation de la relation et une dépendance réciproque, bien qu'inégale, entre acteurs<sup>667</sup>.

Au regard de ces définitions, il faut souligner que les mécanismes d'échanges qui ont lieu dans le Conseil entre les acteurs administratifs et les représentantes des quartiers ne s'accompagnent pas forcément de l'expression d'une loyauté des secondes vis-à-vis des premiers. Comme nous le verrons dans le chapitre suivant, si certaines

---

<sup>665</sup>. Jean-Louis Briquet et Frédéric Sawicki, « Introduction », in Jean-Louis Briquet et Frédéric Sawicki (dir.), *Le clientélisme politique dans les sociétés contemporaines*, op. cit., p. 2.

<sup>666</sup>. Cité par Jean-Louis Briquet, « La politique clientélaire. Clientélisme et processus politiques », in Jean-Louis Briquet et Frédéric Sawicki (dir.), *Le clientélisme politique dans les sociétés contemporaines*, op. cit., p. 8.

<sup>667</sup>. Jean-François Médard, « Le rapport de clientèle : du phénomène social à l'analyse politique », *Revue française de science politique*, vol. 26, n°1, 1976. p. 103-131.

représentantes de Recife disent s'identifier au gouvernement municipal ou à certains de ses élus, tel n'est pas le cas des représentantes de Londrina, qui manifestent pour leur part un certain rejet à l'égard des élus du PT du fait de leur expérience de participation. Maria Marcia explique qu'elle n'« a pas voté pour la secrétaire des femmes de Londrina » lorsque celle-ci s'est présentée au poste de parlementaire local, en dépit des relations qu'elles entretiennent au sein du Conseil. Or, pour Jean-François Médard, on peut hésiter à parler de rapport de clientèle lorsque la relation est peu affective et simplement instrumentale<sup>668</sup>. Si des ressources sont échangées dans les situations que nous étudions, elles ne mènent pas nécessairement à un soutien électoral apporté par les représentantes aux acteurs politiques et administratifs qui distribuent ces ressources et ce d'autant moins lorsqu'elles ne leur bénéficient pas directement, mais profitent à un tiers dont elles se font les porte-parole.

La notion de clientélisme serait sans doute plus utile pour appréhender la relation que les représentantes entretiennent dans les quartiers avec leur base de soutien, qu'elles ne manquent pas de mobiliser pour assurer leur élection au sein des dispositifs participatifs. La médiation qu'elles réalisent entre les institutions et les pouvoirs publics, parfois couplée à une activité de mise en œuvre des politiques sociales, leur permet, comme on l'a vu, de consolider ou construire une position de leadership sur un territoire, en raison de ce qu'elles « amènent au quartier ». Lorsqu'Agricélia nous indique que sa position au sein du Conseil de la femme de Recife lui confère un « pouvoir », qui se manifeste par des sollicitations multiples et individualisées, elle indique combien la reconnaissance dont elle bénéficie dans son quartier dépend de sa capacité à répondre à des demandes portant sur l'accès aux services publics. De même, les relations d'entraide que Josilene partage avec le groupe qui la soutient lors des conférences des femmes de Recife, est marquée par une inégalité de position entre la première et le second et des échanges réguliers. Les revenus de son époux, qui occupe un poste commissionné dans une institution publique, lui assurent un niveau de vie et un statut la différenciant des habitantes qui l'accompagnent aux conférences, auxquelles elle rend des menus services au quotidien : déjeuner au domicile de Josilene, conseils et accompagnement de leurs démarches administratives, etc. Ces services consolident une relation affective et de réciprocité inégale, qui s'apparentent à un échange clientélaire

---

<sup>668</sup>. Jean-François Médard « Le rapport de clientèle : du phénomène social à l'analyse politique », art. cité, p. 8.

tel que nous l'avons défini. Enfin, la position de leadership qu'occupe Rosalina dans la région Sud de Londrina, dépend en grande partie de sa capacité à assurer des réalisations matérielles au profit de ce territoire.

Mais appréhender le rôle d'intermédiaire que jouent les représentantes aux conférences des femmes à partir de la notion de clientélisme ne permet pas de rendre compte de la double dimension, individuelle et collective, qui est au fondement de leur activité de médiation.

Dans son ouvrage *Quartiers populaires, quartiers politiques*, Denis Merklen invite « à nuancer l'opposition trop souvent mise en avant dans les pays du Sud entre clientélisme et citoyenneté »<sup>669</sup> dans la mesure où « la démocratie des classes populaires trouve ses conditions concrètes de réalisation dans un contexte de dépendance à l'égard du politique et c'est dans cette condition et non dans d'autres, qu'[elles] exercent leur citoyenneté ». Pour lui, la notion de clientélisme et ses usages normatifs opèrent une réduction de ce qu'il nomme la « policité » des milieux populaires, définie comme les formes de mobilisation et de relations entretenues avec les acteurs et les institutions politiques, ainsi que les liens de sociabilités qui unissent les habitants<sup>670</sup>.

Sans nul doute, la notion de clientélisme peut être critiquée de par la confusion que l'on observe fréquemment entre ses usages politiques et scientifiques. Elle peut servir à disqualifier des pratiques considérées comme anti démocratiques ou contraires à l'exercice de la citoyenneté politique. Cette ambiguïté n'est pas propre à l'analyse des pays du Sud, elle est au cœur de la construction savante du concept de clientélisme, comme l'ont montré plusieurs auteurs<sup>671</sup>. Mais il n'est pas sûr qu'un usage plus distancié de cette notion permette de saisir les pratiques de participation que nous étudions<sup>672</sup>. En mettant en avant les relations interpersonnelles de dépendance entre individus disposant de ressources inégales, elle incite le chercheur à concentrer son

---

<sup>669</sup>. Cette opposition est également contestée par Dominique Vidal. Dominique Vidal « Décentralisation infra-municipale, associations d'habitants et pouvoir local : dépasser l'opposition clientélisme/participation politique », in Émile Le Bris (dir.), *Villes du Sud*, Paris, Éditions Orstom, 1996, pp. 131-146 ; Denis Merklen, *Quartiers populaires, quartiers politiques*, Paris, La Dispute, 2009, p. 269.

<sup>670</sup>. Denis Merklen, *Quartiers populaires, quartiers politiques*, op. cit., p. 23.

<sup>671</sup>. Jean-Louis Briquet, *La tradition en mouvement. Clientélisme et politique en Corse*, op. cit. ; Jean-Louis Briquet, « La politique clientélaire. Clientélisme et processus politiques », art. cité ; Cesare Mattina, *La régulation clientélaire. Relations de clientèle et gouvernement urbain à Naples et Marseille (1970-1980)*, Thèse de science politique sous la direction de Pierre Bréchon, Université Pierre Mendès France, 2003.

<sup>672</sup>. Approches privilégiées par Jean-Louis Briquet et Cesare Mattina mais également par Javier Auyero. Javier Auyero (dir.), *Favores por votos ? Estudios sobre clientelismo político contemporáneo*, Buenos Aires, Edition Losada, 1997.

regard sur le caractère individuel de l'échange, sa personnalisation et dans certains cas, sa dépolitisation<sup>673</sup>. Or, à Recife et à Londrina, nous avons souligné que la médiation individuelle allait de pair avec une contestation, reposant sur des visées plus collectives, des rapports que les administrations entretiennent avec les administrées.

L'interpénétration entre les dimensions individuelles et collectives de la médiation réalisée par les représentantes invite ainsi à ne pas privilégier la notion de clientélisme pour analyser les pratiques de participation au sein des Conseils de Recife et Londrina. Ces dernières témoignent davantage d'une « policité » où s'entremêle l'exercice collectif de la « citoyenneté » et des formes individualisées d'échange. Pour Denis Merklen, les pratiques de participation dans les quartiers sont traversées par une tension, c'est-à-dire une « lutte pour la survie et une lutte pour l'intégration ». Cette tension résulterait de l'irrégularité de la distribution des biens et services publics qui contraint les habitants « à projeter leur action vers le système politique en quête de ressources qu'ils doivent ramener dans l'immédiat au quartier. Mais soucieux de ne pas rester ancrés dans une urgence qui rabatte leurs stratégies sur le terrain de la pure tactique, ils projettent leur protestation sur l'espace public sur la forme d'une demande de citoyenneté, de respect et d'intégration sociale »<sup>674</sup>.

Cette tension entre une lutte individualisée pour la survie et une demande, plus collective, d'intégration sociale, repose également dans notre cas d'étude sur des dynamiques « genrées ». Les demandes individuelles et collectives formulées par les représentantes des quartiers portent, en effet, principalement sur le domaine du soin et de l'intime, ce qui renvoie, plus généralement, à la place traditionnellement attribuée aux femmes.

Ces deux aspects d'une même policité sont en outre renforcés par le rôle d'intermédiaire attribué aux représentantes au sein du Conseil.

---

<sup>673</sup>. Luigi Graziano, *A conceptual framework for the study of clientelism*, Ithaca, New York, Cornell University, Western societies program, Occasional Paper, April 1975. Notons que Jean-Gustave Padioleau montre toutefois que dans le cas du PCF, l'échange clientélaire se combine et donne sens à la rationalité normative revendiquée par ce parti. Voir Jean-Gustave Padioleau, « Le clientélisme local dans la société post-industrielle : l'exemple du Parti communiste français », in Jean-Gustave Padioleau, *L'Etat au concret*, Paris, PUF, 1982, p. 205-222.

<sup>674</sup>. Denis Merklen, *Quartiers populaires, quartiers politiques*, op. cit., p. 30.

### *Une médiation encadrée institutionnellement*

Si la dualité de l'action collective des représentantes renvoie à la policité dans laquelle elle s'inscrit, elle résulte également du rôle d'intermédiation qui leur est confié. Dans cette perspective, la négociation et la contestation des relations de guichet ne sont pas uniquement l'expression du rapport au politique des représentantes. Elles dépendent également du rôle institutionnel qui est le leur. En mettant l'accent sur l'ancrage institutionnel de leur activité de médiation, nous souhaitons questionner l'idée selon laquelle les dispositifs participatifs seraient, par leurs procédures et leur fonctionnement, porteurs d'une « autre démocratie », qui se distinguerait des rapports institutionnalisés par les institutions représentatives. Les membres du Conseil, en tant que « représentante » d'un territoire, sont amenés à assumer un rôle qui ne se résume pas à la seule délibération collective et qui implique une médiation au quotidien, avec les habitants.

### La délibération collective : une activité parmi d'autres

Nous avons montré que le rôle de représentante supposait une présence physique des participantes aux réunions et aux activités menées au sein et au nom du Conseil mais pas nécessairement une participation active aux débats. La fonction qui leur est attribuée consiste d'ailleurs moins à « délibérer » qu'à « contrôler » l'action des pouvoirs publics et à s'engager pour la cause des femmes. Alors que bien des travaux sur la démocratie participative se concentrent sur l'analyse des débats et la délibération collective, notre cas d'étude montre que la délibération collective ne constitue qu'un aspect parmi d'autres d'un rôle de participants qui se décline en des pratiques multiples, au sein et à l'extérieur du Conseil municipal. Les réunions des Conseils auxquelles nous avons assistées, ainsi que l'analyse des comptes-rendus dont nous disposons pour la ville du Paraná, indiquent que la délibération est rare et relativement diffuse. Les prises de position du Conseil font généralement suite à une série de rencontres suivant un calendrier discontinu et qui n'ont pas lieu dans le seul Conseil, ce qui rend difficile son analyse. De plus, une bonne partie des réunions de cette institution repose sur des prises de paroles diverses : annonce des événements organisés par les représentantes ; organisation des conférences municipales de la femme ou des journées de

commémoration relatives à la cause des femmes, discussion sur le fonctionnement du Conseil lui-même.

Il est vrai que chacune de ces prises de parole renferme une conception de la participation et de la cause des femmes que l'on pourrait analyser en tant que telle. Mais nous souhaitons avant tout souligner que la délibération collective ne constitue qu'un aspect de l'activité des représentantes, qui s'intègre dans un ensemble, plus vaste de pratiques. A titre de comparaison, rappelons que le métier de parlementaires local ne peut être compris si on l'analyse à partir de la seule observation de leur prise de parole au sein du législatif municipal, ni même en fonction des seules théories de la démocratie représentative. Or, c'est bien souvent à partir des objectifs affichés par les promoteurs des dispositifs, ou à l'aune des promesses de la théorie la démocratie participative, que l'activité des participants est analysée. C'est ainsi qu'Evelina Dagnino et Luciana Tatagiba estiment ainsi que la persistance du « clientélisme » s'oppose aux attentes qui ont présidé à la mise en place des dispositifs participatifs : « on espérait que la création de ces espaces destinés à l'acheminement de demandes présentées comme des droits, au débat et à la négociation, allait permettre de mettre fin aux mécanismes traditionnels des relations de faveur »<sup>675</sup>.

Or, le « débat et la négociation » ne constituent pas nécessairement, dans notre cas d'étude, les seules pratiques attendues des représentantes au Conseil. On l'a vu, le rôle de médiation qui leur est attribué a deux facettes, administrative d'abord, par le contrôle de l'effectivité de la législation, et militante, par l'engagement en faveur de la cause des femmes. Cette double dimension influe sur la manière dont les représentantes endossent leur rôle pour négocier individuellement ou collectivement les relations entre les administrations et les usagers. On ne saurait d'ailleurs comprendre la réception positive faite aux demandes que formulent les représentantes des quartiers en faveur d'un tiers, si l'on ne prend pas en considération le fait qu'elles constituent un mode d'intervention légitime au sein de cette institution, en particulier lorsqu'elles reposent sur une dimension genrée. La mise en évidence des difficultés rencontrées par telle ou telle habitante dans une maternité ou dans un dispensaire et l'aide apportée par les acteurs administratifs sont envisagées, par les représentantes des quartiers et le personnel des administrations en charge du genre, comme une même action globale en

---

<sup>675</sup>. Evelina Dagnino et Luciana Tatagiba, « Mouvements sociaux et participation institutionnelle : répertoires d'action collective et dynamiques culturelles dans la difficile construction de la démocratie brésilienne », art. cité, p. 179.



faveur des femmes. Dans cette perspective, l'insertion dans le Conseil, les contours du Conseil contribuent à façonner les formes d'investissement des représentantes, qui ne peuvent donc être considérées comme la simple retombée de leur « culture politique ». Analyser les pratiques de participation à partir du « rôle » attribué aux participants conduit à dépasser l'horizon des seuls objectifs assignés aux dispositifs participatifs tels qu'ils sont définis par les théories de la démocratie participative ou par les promoteurs eux-mêmes. Ce dépassement permet également de ne pas se limiter à l'étude des pratiques de participation au sein du seul dispositif mais d'appréhender la diversité des activités que ces dernières recouvrent. Dans notre cas d'étude, le rôle de participante repose sur un rôle de médiation, qu'il convient à présent de préciser sur un plan plus conceptuel.

### L'intermédiation participative

Que faut-il entendre par le terme médiation ? En nous inspirant de la notion d'intermédiaire proposée par Olivier Nay et Andy Smith, nous pouvons définir la médiation comme l'activité consistant à se poser en « relais entre des groupes, des milieux, des organisations, dont les intérêts divergent, mais parallèlement tenus de coopérer ensemble »<sup>676</sup>. La médiation est analysée ici comme une forme d'échange politique, à partir desquels des acteurs appartenant à des milieux sociaux ou des organisations différentes négocient un jeu commun<sup>677</sup>. La notion d'échange politique n'est pas entendue de manière simplement instrumentale. Utilisée de manière plus souple, elle désigne les « formes de communication, de passage, de circulation de biens et d'idées dans des univers [...] distincts »<sup>678</sup>. Selon Jean-Pierre Gaudin, une définition élargie de la notion d'échange permet de penser les « arbitrages entre les intérêts matériels individuels et les finalités collectives »<sup>679</sup>.

---

<sup>676</sup>. Olivier Nay et Andy Smith, « Les intermédiaires en politique. Médiations et jeux d'institution », in Olivier Nay et Andy Smith (dir.), *Le gouvernement du compromis. Courtiers et généralistes dans l'action politique*, Paris, Economica, coll. Etudes Politiques, 2002, p. 11.

<sup>677</sup>. L'idée selon laquelle la médiation repose sur un échange politique est également développée par Jean-Pierre Gaudin. Voir Jean-Pierre Gaudin, *Gouverner par contrat. L'action publique en question*, op. cit., p. 142-147.

<sup>678</sup>. *Ibid.*, p. 6.

<sup>679</sup>. Jean-Pierre Gaudin, « Politiques urbaines et négociations territoriales. Quelle légitimité pour les réseaux de politiques publiques ? », *Revue française de science politique*, art. cité, p. 42.

Dans le même ordre d'idée, l'activité de médiation opérée par les représentantes des quartiers consiste à mettre en relation des univers distincts, en particulier l'espace des quartiers populaires et les institutions administratives et/ou politiques. Elle vise à garantir aux habitantes, un accès individuel ou collectif à des biens et services publics irréguliers tout en conférant aux acteurs administratifs, en particulier les administrations en charge du genre, une légitimité « populaire » lorsqu'ils présentent des programmes publics, point que nous aborderons plus en détail dans la dernière partie de cette thèse. L'échange politique est donc bien au cœur de l'intermédiation participative et repose sur des dimensions à la fois matérielles et symboliques.

La médiation réalisée par les représentantes dépend en grande partie de leur capacité à traduire les sollicitations et les demandes des habitantes des quartiers pour les rendre conforme au « langage » des institutions. On comprend alors pourquoi la rhétorique des droits se trouve au cœur des discours des représentantes, dans la mesure où elle constitue une grammaire commune aux institutions administratives et aux organisations du mouvement social dans les quartiers. Le discours du droit permet en effet de rendre intelligible, auprès des interlocuteurs administratifs, des demandes sociales diverses. Il est mobilisé pour négocier le fonctionnement au quotidien des services administratifs, afin de satisfaire des besoins individualisés. Mais il est également associé à une démarche plus contestataire, qui consiste à remettre en question la place des habitants de quartiers dans la construction étatique ainsi que les rapports de genre. Le discours du droit constitue ainsi une ressource politique de contestation des inégalités sociales.

Dès lors, les représentantes peuvent être assimilées à ce qu'Olivier Nay et Andy Smith nomment les intermédiaires « généralistes », c'est-à-dire « les acteurs dont les compétences, les ressources et la légitimité leur permettent de « traduire » (au sens de Michel Callon) des connaissances, des savoirs, des registres de légitimité entre des univers organisationnels ou sociaux qui doivent (ou désirent) travailler ensemble mais ne recourent pas aux mêmes registres d'intelligibilité. L'activité du généraliste consiste à produire une intelligibilité commune en utilisant des idées et des valeurs pouvant être partagées par les milieux en contact »<sup>680</sup>.

Davantage que la notion de clientélisme, le terme de médiation permet de combiner une analyse des échanges politiques qui traversent le Conseil et des

---

<sup>680</sup>. Olivier Nay et Andy Smith, « Les intermédiaires en politique. Médiations et jeux d'institution », art. cité, p. 11.

dimensions cognitives qui en découlent c'est-à-dire la production d'une compréhension commune de la mission des représentantes autour de la défense du et des droits des femmes.

\*                      \*

\*

Les représentantes exercent une double mission : répondre aux demandes immédiates de la population d'un territoire et contester la relation entre les administrations et les usagers. L'intermédiation participative qu'elles assurent repose ainsi sur une combinaison de demandes individuelles et collectives, s'entrecroisant constamment et qui, de ce fait, ne peuvent être analysées à partir de principes de classement différents. Les approches dichotomiques consistant à conclure à la démocratisation générée par les dispositifs participatifs en raison du caractère collectif de la délibération ou, à l'inverse, à mettre en avant une reproduction des dynamiques clientélares, du fait des demandes personnalisées formulées en leur sein, ne permettent pas, selon nous, de comprendre comment les acteurs investissent les dispositifs participatifs. Elles tendent à distinguer des pratiques qui s'intègrent dans un même rôle de participant. Nous avons souligné que si la médiation opérée par les participantes résulte du rapport au politique que les habitantes ont dans les quartiers, elle découle également des normes de l'institution, et plus précisément des attributions confiées à ses membres. C'est parce que la délibération ne constitue pas la seule activité attendue des membres du Conseil que ces dernières « peuvent » investir cette institution en négociant les relations de guichet et contester le traitement administratif de la misère. Si l'on ne s'attache pas aux seules phases de délibération et que l'on observe l'ensemble des pratiques qui traversent les dispositifs participatifs, on constate que, comme dans d'autres espaces de la vie sociale, le collectif et l'individuel, le symbolique et le matériel, s'entremêlent constamment<sup>681</sup>.

---

<sup>681</sup>. Philippe Corcuff, *Les nouvelles sociologies. Entre le collectif et l'individuel*, Armand Colin, coll. « 128 », 2007.

### Chapitre 3.3 : Une politisation contrastée

---

Si la participation s'inscrit dans la construction d'une position de leadership dans les quartiers, influe-t-elle, en retour, sur la trajectoire des acteurs ? S'accompagne-t-elle d'une évolution des affiliations militantes et politiques des membres du Conseil ? Dans ce chapitre, nous analyserons les effets de la participation sur le rapport que les représentantes des quartiers entretiennent avec le champ politique et la cause des femmes.

La question des effets de la participation se pose d'abord parce que la théorie politique impute souvent aux dispositifs participatifs un rôle d'« école de la démocratie »<sup>682</sup>. La participation devrait accroître les compétences politiques des acteurs en leur permettant de délibérer sur le bien public. D'autre part, nous avons écarté la notion de clientélisme dans la mesure où l'insertion dans le Conseil ne s'accompagne pas systématiquement de l'expression d'une loyauté des participantes envers les partis et acteurs au pouvoir et ne prend donc pas la forme d'un échange fondé sur le vote. Il s'agit, à présent, de développer ce point en étudiant le rapport que les représentantes entretiennent avec les partis au pouvoir.

En outre, nous étudions un dispositif « genré » au sein duquel la cause des femmes constitue le principal objet de débat. Nous nous demanderons, dans un second temps, si la participation s'accompagne d'une évolution de la manière dont les représentantes des quartiers conçoivent cette cause.

Au regard de ces questionnements, nos deux villes constituent des cas relativement distincts. A Recife, la participation au Conseil s'accompagne d'un rapprochement entre d'une part les participantes des quartiers et de l'autre les organisations partisans au pouvoir et les organisations féministes. A Londrina, on n'observe pas de telles évolutions militantes et politiques. Ces effets différenciés de l'engagement participatif résultent des dynamiques propres à chacun des Conseils de la femme mais également des configurations du champ politique et de l'espace de la cause des femmes dans chacune des villes. En d'autres termes, pour comprendre l'influence de la participation sur le rapport que les acteurs entretiennent avec le champ politique et

---

<sup>682</sup>. Pour une synthèse des travaux sur le sujet, voir Julien Talpin, « Jouer les bons citoyens », *Politix*, vol. 3, n°75, 2006, p. 11-31.

la cause des femmes, il faut inscrire les logiques de fonctionnement du Conseil dans les jeux et enjeux de l'espace politique et militant.

Nous verrons, dans une première section, que la politisation des membres du Conseil de la femme de Recife et de Londrina dépend du rôle joué par les partis politiques dans le processus de recrutement du personnel politique et administratif de la municipalité. Dans une seconde section, nous montrerons que l'insertion dans les Conseils influence d'autant plus la manière dont les représentantes envisagent la cause des femmes, qu'il existe, en leur sein, des organisations féminines et féministes politisant le genre.

### **Section I) De la politisation à la professionnalisation politique : les trajectoires distinctes des représentantes de Recife et Londrina**

L'insertion durable dans le Conseil de la femme exerce-t-elle un effet en termes de politisation de ses membres? Des définitions plus ou moins larges de la politisation ont été proposées afin de délimiter ce qui peut être qualifié de politique<sup>683</sup>. Pour notre part, nous privilégions une définition classique selon laquelle la politisation renvoie au « processus d'insertion [...] de certains acteurs, comportements ou objets par rapport au champ de la politique institutionnelle et plus largement par rapport à l'univers perçu et construit comme spécifiquement 'politique' par les acteurs sociaux »<sup>684</sup>. Cette définition resserrée vise à cerner l'influence de l'engagement participatif sur le rapport que les acteurs entretiennent avec les partis politiques et la politique gouvernementale<sup>685</sup>.

#### ***La politique au prisme de la participation***

A Recife et à Londrina, la participation fournit des repères aux représentantes pour évaluer l'action du gouvernement local et formuler des jugements sur la politique

---

<sup>683</sup>. Jacques Lagroye (dir.), *La politisation*, Paris, Belin, 2003. Voir également la synthèse proposée par Camille Hamidi, « Éléments pour une approche interactionniste de la politisation », *Revue française de science politique* vol. 56, n°1, 2006, p. 5-25.

<sup>684</sup>. Lionel Arnaud et Christine Guionnet (dir.), *Les frontières du politique. Enquêtes sur les processus de politisation et de dépolitisation*, Rennes, PUR, 2005, p. 14-15.

<sup>685</sup>. Ce choix ne consiste toutefois pas à considérer que seul ce qui est perçu et construit comme spécifiquement politique peut être désigné comme tel.

municipale. Mais elle ne conduit pas nécessairement à la consolidation d'une loyauté électorale envers les élus.

### La participation au cœur des jugements ordinaires sur la politique

Lorsqu'elles sont invitées à évaluer l'action du gouvernement municipal, les représentantes des quartiers s'appuient souvent sur leur expérience de participation. C'est plus précisément en fonction des évolutions perçues de l'action publique locale du genre et de leurs pratiques de participation qu'elles apprécient la politique conduite et considèrent l'action de la coalition partisane dans son ensemble. L'insertion dans le Conseil consolide un sentiment de compétence politique, qui se manifeste par le fait de se sentir autorisé à exprimer un point de vue. Ce dernier ne porte toutefois que sur la seule politique locale et non sur les autres échelons de gouvernement.

C'est en fonction de son expérience de participation que Nicinha évalue le gouvernement du PT à Recife. Elle reproduit le discours de ce parti sur lui-même, en soulignant la « différence » que représente le PT dans la ville<sup>686</sup> :

« Nicinha : Pour moi, il y a une grande différence entre le gouvernement du PT et les gouvernements antérieurs. Car avant, il n'y avait rien en termes de genre. Il n'y avait ni Conseil, ni conférences des femmes. Les délégués étaient la clientèle du gouvernement. J'ai appris ce qu'est la participation sous ce gouvernement. Je pense que sous ce gouvernement, le peuple participe. C'est une différence »<sup>687</sup>.

Nicinha oppose « le gouvernement du PT » aux « gouvernements antérieurs » en s'appuyant principalement sur un seul domaine de politiques publiques et sur son expérience de la participation, à partir de laquelle elle se représente l'action du gouvernement municipal. Plus généralement, A Recife, les jugements formulés par les représentantes des quartiers sont globalement favorables au PT et aux partis de la coalition. Agricélia nous indique par exemple :

« Agricélia : Les autres gouvernements ne parlaient pas de politiques pour les femmes. On n'avait pas la possibilité d'être présentes. Le mouvement des femmes a pris de l'importance sous ce gouvernement. On a commencé à défendre la question du rôle des femmes dans les arrondissements, la

---

<sup>686</sup>. Sur la différence du PT, voir Margaret Keck, *PT: a lógica da diferença. O partido dos trabalhadores na construção da democracia brasileira*, São Paulo, Atica, 1991.

<sup>687</sup>. Deuxième entretien réalisé avec Nicinha, le 27 septembre 2007, dans les locaux du Conseil municipal de la femme de Recife.

question du pourquoi nous n'occupons pas les espaces de pouvoir. C'est une amélioration de l'ordre de 99,99 %. Avec ce gouvernement, c'est sans comparaison... on sent au jour le jour, dans sa peau, la différence »<sup>688</sup>.

A Londrina, la participation est également au cœur des jugements que les participantes formulent sur la politique locale, mais différence notable, l'expérience du Conseil est plutôt mobilisée pour remettre en cause le gouvernement du PT ou ses principaux acteurs. Les limites des conférences sur l'action publique sont invoquées pour questionner les orientations privilégiées par le maire, comme le font Rosalina et Maria Marcia :

« Rosalina : Avec Nedson [le maire du PT], tout est plus difficile. Surtout sur la question de la femme. Par exemple, dans les conférences, il y a des commissions. Il ne respecte pas les commissions. On décide d'une chose, il en fait une autre. C'est plus difficile qu'avec Belinati [le maire élu en 1998]. Donc on ne peut pas faire grand-chose. Et pas grand-chose n'est fait dans ce domaine »<sup>689</sup>.

Maria Marcia : Quand Nedson a pris le pouvoir, on pensait que ça allait être comme avant. Mais en fait, c'est différent. Car il ne travaille pas avec les associations. Le Conseil aujourd'hui ne travaille plus avec les associations. Donc j'ai ressenti une grande frustration en entrant dans le Conseil »<sup>690</sup>.

On voit ici l'interpénétration entre les rapports ordinaires au politique, qui reposent notamment sur la personnalisation de l'action politique, et l'expérience de la participation. C'est en fonction de leur engagement dans le Conseil et des limites qu'elles perçoivent que les participantes formulent une appréciation générale sur la politique locale et les élus (« avec Nedson, tout est plus difficile » ; « pas grand-chose n'est fait »).

Le contraste entre les évaluations de l'action du gouvernement municipal à Recife et à Londrina découle d'abord du profil distinct des membres des Conseils de la femme. A Recife, une partie des représentantes s'identifient au PT, voire militent en son sein. L'arrivée au pouvoir du PT est d'ailleurs l'un des facteurs de leur entrée dans la carrière participative. A l'inverse, à Londrina, les membres du Conseil n'entrent pas dans cette

---

<sup>688</sup>. Entretien réalisé avec Agricélia, le 7 septembre 2007, dans les locaux du Conseil de la femme de Recife.

<sup>689</sup>. Entretien réalisé avec Rosalina, le 7 mai 2007, dans les locaux de l'association des femmes en lutte du jardin Franciscato.

<sup>690</sup>. Entretien réalisé avec Maria Marcia, le 9 mai 2007, dans les locaux de l'association du jardim Bandeirantes et Sabará.

institution en raison de leur affinité avec le gouvernement mais du fait de la représentation qu'elles se font du Conseil, comme d'un espace au service des associations féminines. Les jugements formulés sur l'action gouvernementale dans les deux villes dépendent de la plus ou moins grande proximité entretenue avec les partis au pouvoir avant l'entrée dans le Conseil. L'expérience de participation alimente d'autant plus une évaluation positive du gouvernement *petista* que les acteurs sont préalablement des sympathisants ou des militants du PT. A l'inverse, lorsqu'il n'y a pas d'identification à ce dernier avant l'entrée dans le Conseil, l'affichage d'une position critique est plus aisé.

La temporalité du dispositif a également une influence sur les jugements formulés. A Recife, les conférences et le Conseil des femmes sont créés sous le gouvernement du PT. C'est aussi parce qu'il « n'existait rien avant » dans le domaine des politiques du genre que les représentantes opposent le gouvernement du PT aux expériences antérieures de gouvernement. A Londrina, le dispositif a été créé sous le gouvernement d'Antonio Belinati, ce qui permet aux représentantes de comparer les effets de leur engagement participatif en fonction non seulement de l'action perçue du parti au pouvoir mais des politiques conduites par celui qui l'a précédé.

### Un comportement électoral reposant sur des facteurs multiples

Si la participation est mobilisée pour formuler des jugements sur la politique locale, dans quelle mesure influe-t-elle sur les relations que les représentantes entretiennent avec les acteurs politiques ? Est-elle à l'origine de la construction ou de la consolidation d'un sentiment d'identification ou de loyauté envers certains élus ou leur formation partisane ? Il faut là encore distinguer les deux villes.

A Recife, les participantes dressent un bilan positif de l'action du PT à l'échelle municipale. Mais la participation ne constitue pas le seul facteur qui guide leur rapport aux élus et partis politiques, en particulier lorsqu'elles ont une trajectoire d'engagement durable avant leur entrée dans le Conseil. Par exemple, Nicinha nous dit voter pour le PT depuis les années 1980 mais ce comportement électoral est remis en cause, en 2006, suite à la révélation du *mensalão*, le désormais célèbre scandale de corruption



impliquant plusieurs cadres nationaux du PT<sup>691</sup>. Nicinha exprime ainsi sa réticence à voter une nouvelle fois pour le PT :

« Nicinha : Je ne suis pas adhérente du PT mais je vote pour le PT. Mais je ne crois pas qu'à l'avenir je voterai pour le PT.

MH : Pourquoi ?

Nicinha : A cause de tout ce que l'on a vu...parce qu'on a cru en quelque chose et que le parti a fait ce que les autres ont fait. Mais je respecte quand même certaines personnes du PT, certaines font un bon travail

MH : Tu sais pour qui tu comptes voter à l'avenir ?

Nicinha : On verra...enfin, pour ceux qui ne sont pas corrompus »<sup>692</sup>.

La participation de Nicinha au Conseil et la perception qu'elle a de l'action du gouvernement municipal ne sont donc pas suffisantes pour assurer un soutien électoral inconditionnel au PT. Ce parti est évalué en fonction de logiques multiples qui dépendent de son action au niveau local mais également de ses évolutions à l'échelle nationale. Nicinha relativise le constat de la « différence » du PT et souligne sa « normalisation », synonyme de reproduction des pratiques de corruption.

Dona Vilma, membre du PSB depuis les années 1980, explique quant à elle sa fidélité partisane à partir de facteurs symboliques et matériels relativement indépendants de son expérience de participation au Conseil. Notons que ce parti est membre de la coalition gouvernementale du Front de Recife :

« Dona Vilma : Pour moi, le PSB c'est Miguel Arraes. Il a beaucoup fait pour les plus pauvres, n'est-ce pas ? Nous avons également réussi à construire le local du club des mères grâce au PSB [...].

MH : Le PSB pourrait quitter le gouvernement de Recife<sup>693</sup>. Ça change quelque chose pour vous ?

Dona Vilma : Non, car je suis militante du PSB et je le resterai »<sup>694</sup>.

Ces deux exemples mettent en évidence que l'engagement participatif ne constitue qu'un élément parmi ceux à partir desquels les participantes qui ont une trajectoire

---

<sup>691</sup>. Le *mensalão* désigne un système d'achat de votes de parlementaires, par l'exécutif national, pour assurer l'adoption de lois au sein du législatif fédéral. Sur ce point voir Carlos Pereira, Timothy J. Power et Eric D. Raile, « Coalitional presidentialism and side payments : explaining the *mensalão* scandal in Brasil », *Occasional paper N. BSP-O3-08*, Brazilian Studies Program, University of Oxford, 2008.

<sup>692</sup>. Deuxième entretien réalisé avec Nicinha, le 27 septembre 2007, dans les locaux du Conseil municipal de la femme de Recife.

<sup>693</sup> En 2006, à la veille de la réélection de Lula à l'échelle nationale, le PSB conditionne son maintien au sein du gouvernement de Recife à son intégration à la coalition nationale.

<sup>694</sup>. Deuxième entretien réalisé avec Dona Vilma, le 21 septembre 2007, dans les locaux du club des mères.

militante préalable évaluent les partis politiques et orientent leur comportement électoral.

En revanche, lorsque les membres du Conseil de Recife ont une trajectoire militante plus récente, qui coïncide avec leur entrée dans les dispositifs participatifs, l'expérience de participation conditionne davantage leur positionnement politique, en particulier s'il est associé à une professionnalisation politique. C'est le cas d'Agricélia, qui commence à participer au budget participatif puis aux conférences des femmes dans les années 2000. Elle est recrutée comme assistante parlementaire par un élu du PT en 2006. Elle nous indique « être devenue une militante » du PT suite à son engagement participatif.

« Agricélia : En voyant le travail du PT, j'ai commencé à m'identifier davantage avec le gouvernement. Je me suis identifiée au travail qui est fait pour les femmes. Car le fait de pouvoir aider, de pouvoir influencer sur la vie des autres, cela n'a pas de prix »<sup>695</sup>.

L'investissement d'Agricélia au sein du Conseil contribue à la consolidation d'un sentiment d'identification partisane, se traduisant concrètement dans les urnes. L'engagement participatif peut donc conduire à la construction d'un sentiment de loyauté envers les partis au pouvoir, mais ce phénomène n'est pas généralisé et dépend des dispositions initiales des acteurs.

A Londrina, l'expérience de participation des représentantes des quartiers au Conseil de la femme coïncide avec un soutien temporaire apporté aux élus du PT, mais qui est suivi d'une prise de distance à leur égard. Lors de l'élection municipale de 2004, Rosalina et Maria Marcia font campagne pour le maire Nedson, alors qu'elles s'engagent dans le même temps dans les conférences des femmes. Ce soutien électoral ne traduit pas une identification durable au PT - elles n'avaient jusqu'alors jamais voté pour un élu de ce parti - et il se limite à cette seule élection. Lorsque nous réalisons notre enquête de terrain, les deux participantes expriment leur intention de ne plus soutenir le candidat du PT. Maria Marcia nous présente l'évolution de son positionnement politique de la manière suivante :

« Maria Marcia : J'ai fait campagne en faveur de Nedson car je pensais qu'avec le PT, il y aurait plus d'espace pour travailler avec mon association.

---

<sup>695</sup>. Entretien réalisé avec Agricélia, le 7 septembre 2007, dans les locaux du Conseil de la femme de Recife.

Mais je ne le ferai plus. Car avant, le Conseil travaillait avec les associations et Nedson a mis fin à cela »<sup>696</sup>.

Rosalina adopte la même position lorsqu'elle indique ne plus « envisager de voter pour [le maire] Nedson », en raison de son expérience au sein du Conseil. Les évolutions de l'action publique et plus précisément la suppression de la subvention consacrée aux associations féminines par le PT entraînent une évaluation négative du « gouvernement de Nedson » et justifient le retrait du soutien qu'il lui avait été accordé. Les ressources symboliques et matérielles tirées de la participation, à leur bénéfice ou au profit d'un tiers, ne sont donc pas suffisantes pour consolider un soutien durable aux élus du PT.

### *Une professionnalisation politique et administrative inégale*

Le rapport que les participantes des quartiers entretiennent avec les élus et partis au pouvoir doit également être analysé à l'aune du rôle que les partis politiques jouent dans le processus de recrutement du personnel politique et administratif dans les deux villes. À Recife, plusieurs des membres du Conseil de la femme se professionnalisent en accédant à un poste « commissionné » au sein du gouvernement municipal. Rien de tel à Londrina, en raison de la plus grande autonomie du champ politique local vis-à-vis des formations partisans.

### La reconversion des ressources participatives au sein des institutions administratives à Recife

À Recife, plusieurs participantes connaissent une professionnalisation en accédant à un poste « commissionné » au sein de l'exécutif ou du législatif local<sup>697</sup>. Ces emplois se font par nomination et sont placés sous le contrôle étroit des élus qui peuvent révoquer leur détenteur à tout moment.

Parmi les quatre représentantes des quartiers que nous avons rencontrées, deux ont été nommées sur un poste commissionné. À partir de 2006, Agricélia occupe la fonction

---

<sup>696</sup>. Entretien réalisé avec Maria Marcia, le 9 mai 2007, dans les locaux de l'association du jardin Bandeirantes et Sabará.

<sup>697</sup>. Ces postes sont qualifiés au Brésil de « postes de confiance », ce qui témoigne de leur personnalisation.

d'assistante parlementaire d'un élu du PT au sein de l'assemblée législative de l'Etat du Pernambouc. Josilene est nommée assistante technique du Secrétariat municipal des droits de l'homme, en 2008, soit un an après notre travail de terrain. Si l'on étend notre étude aux membres du gouvernement municipal présents au Conseil de la femme de Recife, on constate que la représentante du Secrétariat de l'assistance sociale, Mikaelli, était d'abord entrée dans cette institution en tant que représentante des quartiers, en 2004.

Ces trois femmes ont pour point commun de s'engager plus ou moins activement dans un parti politique de la coalition gouvernementale, après leur entrée dans un dispositif participatif. Agricélia indique s'être rapprochée du PT et être devenue « militante alors qu'elle était jusqu'alors une simple sympathisante ». En dépit de son engagement partisan de longue date aux côtés de son époux, Josilene n'adhère au PT qu'en 2000, lorsqu'elle s'investit dans le budget participatif. Enfin, Mikaelli, 29 ans, dit s'identifier au PCdoB depuis l'âge de ses 16 ans, en raison de la présence, dans sa famille, d'un élu de ce parti. Elle n'adhère toutefois au PCdoB qu'en 2004, après avoir été invitée à participer aux conférences de femmes où elle est élue représentante du 5<sup>ème</sup> arrondissement.

Leur participation leur fournit à la fois une légitimité militante et des savoirs spécialisés, réinvestis dans l'espace politique et partisan. Josilene précise « avoir commencé à participer car les militants sont mieux accueillis au sein du PT »<sup>698</sup>. Selon elle, son engagement dans le Conseil de la femme lui confère une reconnaissance au sein du PT, qui se manifeste par les invitations qui lui sont adressées. En 2007, soit à la veille de sa nomination, elle regrette de ne pas « avoir été appelée à travailler pour le gouvernement du PT »<sup>699</sup>. L'engagement participatif de Josilene s'inscrit donc progressivement dans une perspective de professionnalisation, même si cet objectif ne constitue pas la seule motivation de sa participation.

Les savoirs que ces femmes acquièrent en matière de politique du genre sont à l'origine de leur nomination. Agricélia a été sélectionnée par un élu du PT pour suivre une loi relative à l'extension des congés maternité. Josilene traite des questions de violences urbaines et familiales, concernant également les femmes. Enfin, Mikaelli met en œuvre le programme Bolsa Familia, dont les principaux bénéficiaires sont des mères de familles. C'est donc en raison des ressources et savoirs acquis au cours de leur

---

<sup>698</sup>. Deuxième entretien réalisé avec Josilene, le 20 septembre 2007, à son domicile.

<sup>699</sup>. *Ibid.*

double trajectoire, partisane et participative, que ces trois femmes sont sélectionnées par les élus gouvernementaux ou les parlementaires.

La participation au Conseil de la femme de Recife confère aux participantes une légitimité ainsi que des savoirs spécialisés qu'elles peuvent reconvertir au sein de la sphère administrative ou politique. Le processus de professionnalisation que nous venons de mettre en évidence n'est pas propre à notre terrain d'étude : il a également été observé dans le budget participatif de Porto Alegre<sup>700</sup>. Mais il n'est pas commun à l'ensemble des dispositifs participatifs. On ne l'observe pas à Londrina. Il convient à présent d'expliquer cette différence.

### Une professionnalisation introuvable à Londrina

Les raisons pour lesquelles l'engagement participatif ne s'accompagne pas, à Londrina, d'une professionnalisation au sein de l'exécutif ou le législatif sont de nature diverse.

Un premier élément d'explication réside dans un rapport de proximité moindre aux partis de la coalition partisane. A la différence de Recife, on ne compte pas de militantes du PT parmi les représentantes des quartiers, même si certaines d'entre elles ont pu ponctuellement se mobiliser en faveur du maire de la ville en 2004. Les Conseils de la femme de Recife et de Londrina ne constituent pas, en tant que tels, des espaces de recrutement administratif et politique ; ce sont les ressources acquises par la participation qui peuvent être réinvesties dans les formations partisans. Aussi, lorsque les participantes ne combinent pas leur engagement participatif à un militantisme partisan, elles n'ont pas la possibilité de les valoriser auprès des élus ou des acteurs politiques.

Le rôle différencié joué par les partis politiques dans le processus de recrutement du personnel administratif et politique constitue un second élément d'explication. A Londrina, le nombre de postes « commissionnés » est relativement peu élevé par rapport à Recife. En 2004, il en existait une centaine dans la ville du Paraná contre près de deux mille à Recife<sup>701</sup>. A Londrina, les membres de l'administration municipale sont

---

<sup>700</sup> Luis Emilio Cuenca Botey, « Trajectoires sociales et paroles légitimes au sein du budget participatif de Porto Alegre », *Cahiers du Brésil contemporain*, n°73-74/I, 2009, p. 9-68.

<sup>701</sup> En 2004, 103 chargés de mission étaient employés par le gouvernement municipal de Londrina. *Jornal oficial do município de Londrina, Jornal do executivo. Atos legislativos*, n. 622, 30 décembre 2004, p. 1. En 2010, Londrina était la ville du Sud-Sudeste comprenant le nombre le moins élevé de chargé de

d'avantage recrutés par concours. La sphère étatique y est plus autonomisée et bureaucratisée, au sens wébérien du terme, qu'à Recife. Cette différence est particulièrement perceptible lorsque l'on considère la composition des administrations en charge du genre. A Recife, la Coordination de la femme est composée de sept coordinatrices qui, en 2007, occupent un poste « de confiance ». A Londrina, la même année, seule la secrétaire des femmes de Londrina a un poste équivalent sur un effectif de onze personnes. Le personnel du Secrétariat des femmes est majoritairement composé de fonctionnaires municipaux recrutés par concours.

Les partis politiques n'ont donc pas la même capacité à influencer le recrutement du personnel politique et administratif. A Recife, ils représentent davantage une voie d'accès à l'administration municipale qu'à Londrina, où les concours priment sur les nominations. Sans doute, l'autonomie distincte du champ administratif vis-à-vis des partis politiques exerce-t-elle un effet sur les représentations que les participantes au Conseil ont de l'engagement partisan. A Recife, Josilene espérait être nommée à un poste administratif, en raison de son multi-positionnement partisan et participatif. La perspective d'un recrutement lui semblait d'autant plus crédible qu'elle côtoyait des personnes ayant fait carrière par cette voie, telles que Mikaelli et son époux. A Londrina, une telle perspective fait moins partie de l'espace du pensable dans la mesure où les représentantes ne connaissent pas de personnes ayant connu une professionnalisation similaire. Dans cette perspective, selon l'influence des partis politiques sur le recrutement du personnel administratif municipal, les participantes au Conseil de la femme n'ont pas le même rapport aux organisations partisans : elles s'en rapprocheraient d'autant plus qu'elles perçoivent les partis politiques comme des espaces de professionnalisation pour des participantes multipositionnées.

Afin de comprendre les effets de la participation au Conseil sur le rapport que les représentantes des quartiers entretiennent avec les acteurs et les logiques de fonctionnement du champ politique, il convient de ne pas s'en tenir à l'analyse des seules ressources et compétences acquises au sein du dispositif. Car celle-ci ne prennent

---

missions, proportionnellement au nombre d'habitants, selon le Centre de communication de la municipalité de Londrina. Il est difficile de trouver des chiffres exacts pour le cas de Recife. L'estimation de deux mille postes commissionnés, que nous citons dans cette partie, est évoquée dans un article de l'assemblée législative de Recife, « Câmara aprova criação de novos cargos comissionados », le 13 décembre 2010, Consulté sur internet le 04 mai 2011, [<http://www.camara.recife.pe.gov.br/noticias/camara-aprova-criacao-de-novos-cargos-comissionados>].

sens qu'en fonction de la trajectoire des acteurs mais également de configurations locales particulières<sup>702</sup>. La participation au Conseil contribue d'autant plus à la politisation des représentantes, politisation mesurée par leur rapprochement avec certains partis, que le « champ » politique est peu autonomisé et que ses logiques de recrutement dépendent des formations partisans. Le multi-positionnement participatif et partisan constitue une voie de professionnalisation pour des acteurs en situation d'instabilité ou de précarité professionnelle. A Londrina, en revanche, la plus grande autonomie du champ politique et administratif à l'égard des partis conduit à une moindre politisation des participantes, qui privilégient d'autres espaces pour se professionnaliser, tels que les associations de quartiers.

C'est aussi du fait de la place qu'occupe le Conseil dans l'espace de la cause des femmes que la participation exerce des effets différenciés, à Recife et Londrina, sur leur trajectoire militante.

## **Section II) Un engagement différencié en faveur de la cause des femmes**

On peut, dans un second temps, interroger les effets de la participation au Conseil sur la manière dont les participantes conçoivent la cause des femmes et se mobilisent à cette fin. La littérature oppose les organisations qui défendraient des intérêts dits « pratiques » et celles qui porteraient des intérêts stratégiques<sup>703</sup>. En Amérique latine, cette opposition est souvent mobilisée pour distinguer les associations féminines des quartiers et les organisations féministes. Bien qu'elle soit réductrice, aspect que nous avons déjà signalé, cette typologie nous servira de point d'appui pour l'analyse. Nous verrons que l'insertion dans le Conseil de Recife favorise l'entrée des participantes des quartiers dans les organisations féministes, alors qu'à Londrina, les membres du Conseil ne connaissent pas de déplacements équivalents. Ces trajectoires différenciées résultent

---

<sup>702</sup>. Nous rejoignons ici l'analyse d'Hélène Combes, sur la fabrique des dirigeants du PRD, selon laquelle « les réseaux et ressources qui découlent du militantisme présent et passé ne sont jamais donnés en soi [...] ». La mobilisation ou la réactivation de réseaux ne s'opère pas de façon mécanique mais dépend d'une multitude de facteurs liés au contexte politique (positionnement des organisations et du parti dans le champ politique, existence ou non d'un épisode contestataire) et de la dynamique de la trajectoire des entrepreneurs de causes ». Hélène Combes, *Faire parti. Trajectoires de gauches au Mexique*, Paris, Kathala, coll. « Recherche internationales », 2011, p. 316.

<sup>703</sup>. Maxine Molyneux, « Mobilisation sans Emancipation? Participation des femmes, Etat et révolution au Nicaragua (extraits) », art. cité.

là encore des dynamiques internes aux dispositifs mais également des configurations propres à l'espace de la cause des femmes dans chacune des villes.

### ***Un rapprochement avec les organisations féministes à Recife***

A Recife, le Conseil est un lieu de socialisation à l'action collective féministe en raison des liens de sociabilités qui s'établissent entre ses membres et de l'exigence de mobilisation permanente qui est au fondement du rôle de représentante.

#### Les liens de sociabilités participatifs

A Recife, trois des quatre participantes de quartiers rencontrées se sont rapprochées, à la suite de leur entrée dans le Conseil, d'une organisation se définissant comme féministe. Dona Vilma adhère en 2006 à l'Union des femmes brésiliennes (UBM). Josilene et Nicinha intègrent le FMPE. La quatrième participante, Agricélia nous indique avoir fondé son association, en 2007, pour porter le féminisme dans son quartier.

Ce déplacement dans l'espace de la cause des femmes découle des liens de sociabilité qui se sont tissés au sein du Conseil entre les représentantes de divers « segments sociaux ». Rappelons que le Conseil de Recife est composé de représentantes du gouvernement, des arrondissements, et des organisations du mouvement social, en particulier la CUT et le FMPE. Le Conseil constitue un espace de rencontre entre des militantes agissant dans des espaces sociaux relativement distincts, mais amenées à agir de concert au sein de cette institution. Nicinha insiste sur les contacts noués avec certains membres du FMPE dans les dispositifs participatifs pour expliquer son adhésion :

« Nicinha : Dans le budget participatif et surtout le Conseil, j'ai rencontré les militantes du FMPE. J'en connaissais déjà quelques-unes mais, à partir de là, j'ai fini par me rapprocher d'elles. C'est Joana [une militante du FMPE] qui m'a invité à prendre part aux réunions après avoir appris à me connaître. Donc je suis entrée dans le FMPE pour consolider le mouvement de quartier parce que le FMPE est un peu plus de classe moyenne. Donc c'est ça,



maintenant, je suis dans le FMPE car je veux que le mouvement des femmes de quartier soit plus représenté »<sup>704</sup>.

Mais la seule cohabitation au sein du Conseil ne garantit pas un rapprochement entre des représentantes diverses. Les affinités qui se créent renvoient le plus souvent à la trajectoire militante des représentantes et à leur appartenance sociale. C'est plutôt au sein de chaque groupe de « représentantes » (des organisations du mouvement social, des quartiers) que se construisent les liens de sociabilité. Nicinha constitue ainsi un cas quelque peu particulier dans la mesure où elle a une longue trajectoire d'engagement professionnalisé au cours de laquelle elle a défendu certaines revendications « stratégiques » de genre et acquis une maîtrise des normes de présentation de soi nécessaires à l'entrée dans les organisations féministes. Son parcours lui « permet » de rencontrer les membres du FMPE et d'établir des liens militants, voire amicaux, avec ces dernières.

Mais pour les participantes n'ayant pas un tel profil, le Conseil constitue un espace relativement segmenté, où les inégalités socio-économiques structurent les relations sociales. Les discussions informelles qui précèdent ou concluent les réunions ont généralement lieu entre représentantes d'un même « segment ». De même, les activités connexes aux réunions, tels que les repas ou certaines festivités mettent à jour la faiblesse des liens qui unissent les représentantes des quartiers et les militantes féministes ou syndicales. En témoigne le déroulement d'une réunion, interrompue pour le déjeuner durant lequel, significativement, les deux groupes d'acteurs se rendent dans des lieux distincts, en raison de leurs revenus inégaux :

« Le 24 mai 2006. Journée de préparation de la conférence, deux réunions ont lieu, l'une le matin et l'autre l'après-midi. Lors du déjeuner, les représentantes des organisations féministes et syndicales se dirigent spontanément vers un restaurant, dont les tarifs sont inabordables pour les représentantes des quartiers. Ces dernières se retirent alors, sans mot dire, pour acheter leur déjeuner auprès d'un vendeur ambulant »<sup>705</sup>.

Ces inégalités sociales se doublent de conflits entre les représentantes des organisations du mouvement social et celles des quartiers quant à leur légitimité à intervenir au sein du Conseil. La représentativité des secondes est en effet régulièrement questionnée par les militantes féministes et syndicales, aux yeux de qui l'appartenance à une

---

<sup>704</sup>. Deuxième entretien réalisé avec Nicinha, le 27 septembre 2007, dans les locaux du Conseil municipal de la femme de Recife.

<sup>705</sup>. Notes de terrain, le 24 mai 2006.

organisation féministe constitue une condition pour porter avec « compétence » la voix des femmes. Les représentantes des quartiers mettent quant à elles en avant leur connaissance d'une réalité territorialisée. Cette opposition se traduit régulièrement par des remarques, formulées en public ou en privé, valorisant ou disqualifiant certaines formes de représentation. Se revendiquant généralement de leur affiliation militante, les membres du FMPE soulignent que telle représentante des quartiers ne « représente qu'elle-même », qu'elle ne « connaît pas le mouvement des femmes ». A l'inverse, les représentantes des quartiers invoquent leur connaissance de « la souffrance des femmes de base », « de la réalité des femmes sans revenu ». Ces tensions, qui renvoient à des conceptions différenciées de la cause des femmes, sont vécues par certaines représentantes des quartiers comme une disqualification de leur engagement participatif, ainsi que le souligne Josilene :

« Josilene: Au début, certaines de mes interventions étaient mal interprétées, parfois on me ridiculisait. J'ai participé à de nombreuses réunions en n'intervenant pas.

MH : Tu avais l'impression d'être ridiculisée ?

Josilene : Oui, car dans le Conseil, il y a certaines femmes qui intimident les autres. Ce sont les féministes, que certaines nomment radicales, moi je les appelle fondamentalistes. Par exemple, dans une réunion, lorsque j'intervenais, j'avais à peine terminé qu'une autre allait dire la même chose, mais avec des mots différents. Quand mes idées n'étaient pas similaires aux leurs, elles se mettaient à rire, à parler entre elles, elles s'opposaient en disant qu'elles avaient tant d'années de mouvement, tant d'années dans le forum [le FMPE]. C'était comme si je n'avais ni la formation, ni un temps suffisant de militantisme pour être légitime lorsque j'intervenais. Aujourd'hui, ça va quand même mieux. C'est sûr que le fait de participer au Forum a un peu changé la manière dont elles me voient »<sup>706</sup>.

L'engagement de Josilene dans le FMPE, dont il faut toutefois noter le caractère intermittent, peut être vu comme un moyen de remettre en cause l'illégitimité qui lui est renvoyée. L'étendue de l'organisation ou de la population que les participantes incarnent constitue le critère à partir duquel elles revendiquent un droit à intervenir au sein et au nom du Conseil. N'ayant pas une position de direction associative, Josilene ne peut se réclamer de la représentation d'un collectif. Elle se tourne vers le FMPE afin d'ancrer sa position de représentante dans une organisation et bénéficier d'une légitimité plus importante aux yeux de ses homologues. Son rapprochement avec le

---

<sup>706</sup>. Deuxième entretien réalisé avec Josilene, le 20 septembre 2007, à son domicile.

FMPE influe en outre sur la manière dont elle se présente au sein du Conseil. En 2007, elle se rend aux réunions de cette institution vêtue de tee-shirts violets (la couleur du féminisme) et féminise son discours (« bonjour à toutes et tous » et non à tous). L'insertion dans le Conseil s'accompagne ainsi d'un apprentissage des normes de présentation de soi qui lui permet d'être davantage reconnue par les militantes féministes.

Mais l'adhésion à une organisation féministe peut recouper des objectifs plus « stratégiques », tels que l'intégration des représentantes ou de leur organisation dans la mise en œuvre de programmes sociaux. Dona Vilma s'investit dans l'UBM en raison de la position que ses membres occupent au sein de la Coordination régionale d'assistance sociale, l'administration en charge de la sélection des organisations pour l'exécution du programme « Jeune ». A la différence de Josilene, Dona Vilma ne cherche pas à compenser une illégitimité perçue. Elle inverse d'ailleurs « le stigmate » de sa position, évoquant le faible nombre des militantes féministes qu'elle oppose à l'ampleur de la mobilisation « des communautés » :

« Dona Vilma : Moi je ne suis pas d'accord avec la position très fermée de certaines [militantes féministes]. Car elles sont combien ? Une demi-douzaine au maximum ? Donc si les communautés ne sont pas présentes, elles n'ont aucun poids »<sup>707</sup>.

S'il découle de l'engagement participatif, l'entrée des représentantes des quartiers dans les organisations féministes recouvre donc des dynamiques et des significations variées, qui dépendent à la fois des dispositions des acteurs et des dynamiques de relations qui gouvernent le Conseil. Alors que pour Nicinha, ce sont les liens amicaux qu'elle noue avec les militantes du FMPE qui la conduisent à entrer dans cette fédération, tel n'est pas le cas pour Josilene qui investit cette même organisation pour conquérir une légitimité qui lui fait défaut au sein du Conseil et qui se traduit par des affrontements réguliers avec les représentantes féministes. Quant à Dona Vilma, son investissement dans l'UBM coïncide avec la sélection de son organisation dans un programme public local. Mais en dépit de cette diversité de significations, les relations d'interconnaissance établies au sein du Conseil, qu'elles soient affectives, conflictuelles ou stratégiques, sont au fondement de leur insertion dans une organisation féministe. On peut ainsi en déduire qu'en élargissant les réseaux de relation au sein desquelles les

---

<sup>707</sup>. Deuxième entretien réalisé avec Dona Vilma, le 21 septembre 2007, dans les locaux du Club des mères.

participantes des quartiers sont insérées, l'engagement dans le Conseil favorise leur déplacement, plus ou moins durable, vers le « pôle » féministe de l'espace de la cause des femmes.

### La défense de nouvelles revendications

En se rapprochant des organisations féministes et sous l'effet de leur mobilisation permanente, les représentantes des quartiers étendent le champ de leur revendication. Les actions collectives menées au nom du Conseil visent essentiellement la politisation de la violence envers les femmes et de l'avortement. Mais ces deux thèmes font l'objet d'une mobilisation d'intensité variable selon les affiliations militantes des unes et des autres.

Le premier suscite une adhésion unanime de l'ensemble des membres du Conseil et se traduit par l'organisation régulière de manifestations, ayant pour dessein de faire connaître la législation existante et de dénoncer les cas de violence domestique : en 2006 et 2007, plusieurs débats sont organisés par le Conseil. La violence domestique constitue un thème de ralliement entre les représentantes des quartiers et des organisations du mouvement social au sein du Conseil mais également au-delà. A partir de 2006, une marche mensuelle appelée « vigilance des femmes contre la violence domestique », organisée par le FMPE, reçoit le soutien du Club des mères de Dona Vilma ainsi que de plusieurs représentantes du Conseil.

Plus polémique, l'avortement est d'abord défendu par les militantes du FMPE, qui ont un rôle de premier plan dans la définition d'actions collectives en faveur de sa libéralisation. Elles importent au sein du Conseil certaines des revendications et des formes de l'action collective propres à leur organisation. Lors de la journée latino-américaine pour la dépénalisation de l'avortement de 2007, elles suggèrent l'affichage de banderoles signées par le Conseil et reprenant le slogan des organisations féministes « avortement : la femme décide, la société le respecte, l'Etat le garantit »<sup>708</sup>. Un débat est également organisé dans les locaux de l'Assemblée législative de la ville au nom du Conseil. Ce faisant, les représentantes du FMPE contribuent à ancrer le Conseil dans les pratiques protestataires.

---

<sup>708</sup>. Cette action collective, qui reçoit le soutien des membres de la Coordination de la femme, n'aura finalement pas lieu en raison d'une loi municipale, adoptée en 2007, interdisant le placement de banderoles dans la ville, pour limiter la « pollution visuelle » de l'espace urbain.

Si ces actions collectives sont inégalement soutenues par les représentantes des quartiers, elles influent sur le positionnement de certaines participantes, qui embrassent cette revendication suite à leur entrée dans le Conseil. Alors qu'en 2006, elle s'opposait fermement à la libéralisation de l'avortement, Josilene affiche une position contraire en 2007, lors de notre seconde enquête de terrain :

« MH : Je me souviens que l'an passé, tu étais contre l'avortement. Aujourd'hui, ce n'est plus le cas. Pourquoi as-tu changé de position ?

Josilene : C'était une erreur politique. C'est moi qui ai changé et pas la position de mon quartier. Car dans un premier temps, je pensais que défendre l'avortement serait irrespectueux pour les personnes que je représente, car elles ne pensent pas comme cela. Mais maintenant, je comprends mieux cette question et je sais que les principales victimes de l'interdiction de l'avortement, ce sont elles, les femmes des quartiers. Donc j'ai changé de position et comme aujourd'hui, je peux mieux argumenter sur ce point, je défends cette question »<sup>709</sup>.

De même Agricélia nous indique avoir « compris » la question de l'avortement en participant au Conseil :

« Agricélia : Avant, j'étais contre l'avortement. Car j'ai grandi en voyant des films où l'avortement était toujours présenté comme un crime, un péché. Mais en étant dans le Conseil, j'ai compris que c'est surtout une question de santé publique. Car les femmes meurent de l'avortement, et celles qui meurent, ce sont les plus pauvres. Et quand j'ai compris cela, je me suis dit : non, ce n'est pas possible, ça ne doit pas être comme ça »<sup>710</sup>.

Le Conseil constitue un espace de socialisation où les femmes acquièrent des cadres de pensée différents de ceux qu'elles privilégiaient auparavant. L'autonomisation des participantes vis-à-vis de leurs milieux d'appartenance antérieurs se traduit par une évolution de leurs prises de positions publiques. C'est ainsi que Josilene nous indique que « c'est [elle] qui a changé et pas la position de [son quartier] », dont elle porte dorénavant une voix distincte, puisqu'elle défend un thème qui ne fait pas l'unanimité en son sein. Cette dynamique socialisatrice dépend toutefois de la trajectoire militante des acteurs et de leur positionnement religieux. Josilene et Agricélia se reconnaissent toutes deux dans le catholicisme sans être toutefois pratiquantes. A l'inverse, Dona

---

<sup>709</sup>. Deuxième entretien réalisé avec Josilene, le 20 septembre 2007, à son domicile.

<sup>710</sup>. Entretien réalisé avec Agricélia, le 7 septembre 2007, dans les locaux du Conseil de la femme de Recife.

Vilma, à la trajectoire militante plus longue et qui se définit comme catholique pratiquante, ne change pas de position :

« Dona Vilma : Je suis contre l'avortement. Même dans le cas du viol. Car ce n'est pas parce qu'on est violée qu'on ne donne pas vie à un enfant. C'est une vie, même si elle est créée par un criminel »<sup>711</sup>.

Nicinha adopte quant à elle une position intermédiaire consistant à défendre la dépénalisation, mais non la libéralisation, en raison de ses convictions religieuses.

La participation au Conseil de la femme de Recife n'est pas sans effet sur le positionnement des représentantes des quartiers dans l'espace de la cause des femmes mais également sur la manière dont elles conçoivent cette cause. Elle contribue à leur insertion dans les organisations féministes, qui représente moins une bifurcation qu'une nouvelle affiliation militante se combinant à leur engagement territorialisé. Les représentantes de quartier que nous avons rencontrées à Recife adhèrent plus ou moins nettement et durablement à une organisation féministe sans toutefois se désengager de leur quartier, au sein duquel elles conservent une position de direction associative ou de porte-parole des femmes. L'entrée dans une organisation féministe s'inscrit dans un multi-positionnement plus général, au sein des espaces partisan, participatif et militant, en fonction duquel elles construisent leur position de médiateurs entre les institutions politiques et les femmes de la ville, avec pour effet également une évolution des causes dont certaines se font les porte-parole.

### ***Un engagement territorialisé à Londrina***

Dans la ville du Paraná, la participation au Conseil de la femme conduit moins systématiquement à un rapprochement entre les participantes des quartiers et les organisations féministes. Parmi les femmes que nous avons rencontrées, seule Rosalina adhère en 2007 au Réseau féministe de santé, un regroupement d'organisations mobilisé en faveur de la santé des femmes. Quant à Marcia Marcia et Isaulda, elles ne s'engagent pas dans une organisation du mouvement social.

---

<sup>711</sup>. Deuxième entretien réalisé avec Dona Vilma, le 21 septembre 2007, dans les locaux du Club des mères.

Cette dynamique dépend d'abord de la configuration de l'espace de la cause des femmes à Londrina, qui est majoritairement composé d'organisations féminines de quartier. Les quelques organisations féministes, telles que la Marche mondiale des femmes fondée en 2005 et l'UBM créé en 2006, sont de création récente. De ce fait, les militantes féministes sont absentes du Conseil de la femme Londrina. Ce dernier ne constitue pas un espace de rencontres entre divers pôles de la cause des femmes. S'il réunit des acteurs appartenant à des milieux variés (militantes des organisations de lutte contre le racisme, des syndicats pharmaceutiques etc.), ses membres se rencontrent plus rarement qu'à Recife. La participation très intermittente d'une partie des conseillères, en particulier celles qui ne dirigent pas une association de quartier, constitue un obstacle supplémentaire à la consolidation de liens de sociabilités. Seule une militante de la CUT est régulièrement présente lors des réunions du Conseil, mais elle est parfois assimilée aux membres du gouvernement en raison des liens qui unissent le PT et la CUT, comme le sous-tend Maria Marcia:

« Maria Marcia : Pour la conférence, on a formé une commission. Qui y avait-il ? Des représentantes du gouvernement seulement. Il y a aussi le syndicat mais c'est le même langage, elles disent la même chose. Des représentantes de la société civile, il n'y avait que moi ! »<sup>712</sup>.

Du fait de l'absence d'une partie des membres du Conseil, les participantes des quartiers ont une légitimité plus importante à Londrina qu'à Recife et leur représentativité n'est pas questionnée. De cette dynamique différenciée découle un moindre positionnement de ses membres. L'entrée de Rosalina dans le Réseau féministe de santé ne peut d'ailleurs être analysée comme le seul résultat de son engagement participatif au sein du Conseil de la femme. Cette dirigeante associative prend également part au Conseil de santé de la municipalité. En raison de son multi-engagement, elle est régulièrement invitée par des organisations féministes de Curitiba<sup>713</sup> à rendre compte des actions menées en faveur de la santé des femmes dans le Nord du Paraná. La « carrière participative » qu'elle mène au sein de plusieurs dispositifs est à l'origine de son rapprochement avec le Réseau féministe de santé.

---

<sup>712</sup>. Entretien réalisé avec Maria Marcia, le 9 mai 2007, dans les locaux de l'association du jardin Bandeirantes et Sabará.

<sup>713</sup>. Curitiba est la capitale de l'Etat du Paraná.

En second lieu, si le rôle de participantes suppose comme à Recife une mobilisation permanente, les actions collectives menées diffèrent. A Recife, les militantes féministes associent le Conseil à la politisation de certains problèmes qui relèvent de la compétence de l'échelon fédéral, par exemple l'avortement. Elles reproduisent également les formes de mobilisation mises en œuvre dans l'espace militant : réalisation de marches, investissement des rues, organisation de débats.

En revanche, à Londrina, les actions collectives réalisées au nom du Conseil concernent des enjeux plus territorialisés. Le thème de l'avortement n'est pas absent des discussions collectives, mais il est problématisé à la lumière des enjeux locaux. En 2007, un projet de loi contre la pilule du lendemain est présenté par un élu proche des groupes catholiques qui lui assigne un caractère abortif. Ce projet est suivi d'un appel à la mobilisation du Conseil formulé par la secrétaire des femmes de la manière suivante :

« Réunion du 16 juillet 2007 :

Mazé : L'élu Paulo Arildo a présenté son projet interdisant la pilule du lendemain. Une audience publique a eu lieu au premier semestre sur le sujet. L'église catholique s'organise pour discuter de la question et soutenir le projet, car elle considère que la pilule équivaut à un avortement. Il faut que l'on soit attentive, que l'on réagisse [...]. Lors de la dernière réunion, nous avons pensé faire une lettre ouverte pour nous opposer au projet, car il est anticonstitutionnel. On a du matériel que l'on peut utiliser pour informer les gens. Il faudrait faire un travail de fourmi, pour expliquer aux gens ce qu'est la pilule du lendemain, parler avec les gens. Parce que si on ne fait rien... les personnes contre la pilule se mobilisent, elles. [...] Qui veut faire partie de la commission pour diffuser le matériel?

Personne n'intervient.

Mazé : Le problème du Conseil, c'est celui-ci...

Maria Marcia (représentante des quartiers) : Si j'ai du temps, je peux aider.

Mazé : Soit tu y es, soit tu n'y es pas. Parce que dire 'quand on peut' ça veut dire que personne ne va s'en occuper.

Ana [représentante de l'éducation] : Il faudrait quand même définir si la pilule n'est pas un avortement.

Mazé : On ne va pas ouvrir ce débat... il est important de rappeler qu'ici, vous représentez quelque chose, vous ne vous auto-représentez pas. Donc que vous soyez individuellement pour ou contre la pilule du lendemain, vous représentez un groupe »<sup>714</sup>.

A l'issue de la réunion, une pétition est rédigée au nom du Conseil contre le projet de loi. On voit bien la manière dont les représentantes sont invitées à adhérer à la défense

---

<sup>714</sup>. Notes de terrain, réunion ordinaire du Conseil municipal de la femme de Londrina, le 16 juillet 2007.



de la pilule du lendemain, sans qu'un débat réel n'ait lieu sur le sujet. Il est même volontairement évacué par la secrétaire des femmes, soucieuse de ne pas dévoiler l'absence de cohésion du Conseil sur ce point. Qu'elles soient « individuellement pour ou contre », les participantes sont appelées à se mobiliser collectivement au nom de leur « représentativité », laquelle suppose la défense de la libre disposition du corps des femmes. Seules les déclinaisons locales du thème de l'avortement sont abordées, à partir de la remise en cause de la pilule du lendemain dans les dispensaires de santé de la ville. Cette territorialisation du problème va de pair avec l'évitement de toute montée en généralité susceptible de conduire à une discussion ou à une prise de position des membres du Conseil.

L'on comprend ainsi que certaines causes ne suscitent pas la même adhésion parmi les participantes à Londrina. Rosalina, Maria Marcia et Isaura s'opposent toutes trois à la libéralisation de l'avortement, mais défendent la pilule du lendemain.

Mais au-delà de ce thème particulièrement polémique, la participation n'est pas sans effet sur les causes que les représentantes des quartiers embrassent. Alors que l'insertion professionnelle constitue le principal problème que les participantes des quartiers défendent dans les conférences, certaines indiquent se mobiliser davantage pour publiciser le problème de la violence domestique. Comme à Recife, ce thème est au cœur des manifestations réalisées au nom du Conseil de Londrina, notamment durant les journées nationales et internationales de commémoration. Maria Marcia affirme ainsi :

« Maria Marcia : Dans le Conseil, j'ai mieux compris la question de la violence. Je connais des femmes qui restent avec des maris qui les traitent mal et je me demandais pourquoi elles restaient. Je pensais qu'elles voulaient, d'une certaine façon, être battues. Mais aujourd'hui, je comprends que ce n'est pas ça et qu'il faut les aider et les informer. Pour qu'elles disent non, car on n'a pas appris à dire non, n'est-ce pas ? »<sup>715</sup>.

Cette « compréhension » de la question de la violence revêt chez d'autres représentantes une dimension plus personnelle. Les enseignements retirés de la familiarisation avec les programmes publics dans ce domaine sont réinvesties dans leur vie familiale, pour « défendre leurs droits ». C'est le cas de Benedita, suppléante d'Isaulda au Conseil :

« Benedita : Mon mari est très jaloux. J'ai eu mes deux premiers fils et après j'ai avorté. Donc j'avortais et mon mari continuait à...vouloir avoir

---

<sup>715</sup>. Entretien réalisé avec Maria Marcia, le 9 mai 2007, dans les locaux de l'association du jardin Bandeirantes et Sabará.

des relations sexuelles. Je restais sans rien dire et mon mari continuait. J'étais très sage, je venais de la *rossa* [la zone rurale de Londrina] et je n'avais aucune information. Mais un jour, j'ai parlé et je lui ai dit que je ne céderai plus. Donc, si je te dis ça, c'est pour te dire qu'on ne peut pas rester sans rien dire. Aujourd'hui, il y a le commissariat des femmes, l'abri pour les femmes où les avocats te sont payés. Donc il faut défendre nos droits. [...] Pourquoi je te dis ça ? Parce que je pense qu'il est important de participer pour connaître ses droits et s'opposer à la violence qu'on subit »<sup>716</sup>.

Les savoirs acquis au sein du Conseil peuvent contribuer à redéfinir le rapport que les acteurs entretiennent avec leurs proches, dans l'espace privé.

\* \*

\*

L'investissement dans les Conseils des femmes n'exerce pas les mêmes effets sur les représentantes des quartiers dans les deux villes. A Recife, il alimente un positionnement au sein des partis de la coalition gouvernementale et des organisations féministes. A Londrina, il exerce une influence plus limitée sur le rapport que les membres du Conseil entretiennent avec le champ politique et la cause des femmes. Trois facteurs ont été mis en avant pour expliquer ces différences.

En premier lieu, les effets de la participation dépendent de la trajectoire des représentantes. Les représentations que les participantes se font des élus et des partis politiques sont davantage marquées par l'expérience du Conseil lorsque leur engagement est récent. Si elles sont positives, elles peuvent conduire, comme à Recife, à l'entrée dans un parti de la coalition. Mais si elles sont négatives, elles alimentent un rejet des élus et des acteurs au pouvoir.

En second lieu, la configuration du champ politique dans chacune des villes détermine la manière dont les ressources acquises au sein du Conseil sont réinvesties dans d'autres espaces. A Recife, les partis politiques jouent un rôle de premier plan dans la sélection du personnel administratif et politique. Aussi, les représentantes des

---

<sup>716</sup>. Entretien réalisé avec Benedita, le 9 août 2008, dans les locaux de l'association du jardin Miriam.

quartiers s'y investissent d'autant plus qu'ils leur offrent des opportunités de professionnalisation et de reconversion des ressources acquises au sein du Conseil. A Londrina, les partis ne jouant pas un rôle similaire d'accès aux postes étatiques, l'engagement partisan des représentantes est moindre.

En troisième lieu, l'articulation entre les dynamiques propres aux Conseils et les logiques de l'espace de la cause des femmes expliquent les effets différenciés de la participation sur les représentantes des quartiers. A Recife, le Conseil de la femme constitue un espace de rencontre entre des acteurs s'identifiant à des courants distincts de la cause des femmes. Les liens de sociabilités établis au sein du Conseil et les actions collectives menées en son nom favorisent un rapprochement individualisé entre ses membres. A l'inverse, à Londrina, la participation des représentantes des organisations du mouvement social est plus intermittente. Ces deux facteurs font que la participation ne conduit pas à une évolution des affiliations militantes des représentantes des quartiers, même si elle peut s'accompagner d'une redéfinition de leurs conceptions des rapports sociaux de sexe.

### **Conclusion de la 3<sup>ème</sup> partie : Un multi-positionnement participatif**

---

L'engagement participatif des représentantes des quartiers s'inscrit dans un multi-positionnement à partir duquel les acteurs construisent ou consolident une position de leadership territorialisé.

Un multi-positionnement qui précède et rend possible leur entrée dans les Conseils de la femme de Recife et de Londrina et qui fournit aux acteurs une série de ressources - le soutien de réseaux territorialisé, la maîtrise des débats liés au genre - leur permettant d'être élus au cours des conférences des femmes. L'engagement territorialisé conditionne en outre, la manière dont les représentantes des quartiers investissent leur rôle au sein des Conseils. Elles importent, en leur sein, les revendications de la population d'un territoire, en particulier les demandes relatives à l'accès au guichet des services publics. La médiation qu'elles réalisent entre la population d'un quartier et les institutions politico-administratives leur permettent d'être, en retour, connues et reconnues au sein de leur quartier comme porte-parole.

Mais le multi-positionnement de ces représentantes est également la résultante de leur engagement participatif. L'entrée dans un Conseil marque le début ou s'inscrit dans la poursuite d'une carrière participative, qui se traduit par un engagement au sein de plusieurs dispositifs locaux. Elle s'accompagne également, à Recife, d'un rapprochement avec les partis de la coalition partisane, ainsi que des organisations féministes.

Mais ces effets de la participation ne sauraient être attribués aux seules dynamiques internes du Conseil. Ils dépendent également de la configuration de l'espace politique et militant dans chacune des deux villes. Les dispositifs participatifs et leurs retombées ne sont pas dissociables de l'environnement social et politique au sein desquels ils sont créés. Pour cette raison, nous avons combiné une analyse en interne du Conseil à une étude des trajectoires des acteurs, mais également des configurations de l'espace politique et militant. C'est en fonction de ces trois facteurs que l'on peut comprendre pourquoi les acteurs s'engagent dans les Conseils de la femme de Recife et de Londrina, s'y maintiennent et s'orientent vers de nouvelles organisations partisans ou du mouvement social.



## **4<sup>ème</sup> partie : Les conférences des femmes dans l'action publique**

---

L'engagement dans les conférences et son institution finale, le Conseil de la femme, exerce des effets contrastés sur les représentantes des quartiers. Mais ce dispositif a-t-il un impact sur le mode de gouvernement local et les politiques adoptées par les municipalités de Recife et Londrina ? En d'autres termes, quels sont les « effets » de ce dispositif sur l'action publique municipale ? Par action publique, nous désignons « l'ensemble des relations, des pratiques et des représentations qui concourent à la production politiquement légitimée de modes de régulation des rapports sociaux »<sup>717</sup>.

L'analyse de l'incidence des dispositifs participatifs brésiliens sur l'action publique constitue un axe de recherche à part entière au sein de la littérature participationniste. C'est toutefois à partir d'une approche linéaire et séquentielle de l'action publique que cette question est généralement traitée, perspective qui conduit à isoler artificiellement le dispositif de son environnement social (chapitre 1). Mais pour comprendre ce que les conférences des femmes « font » à l'action publique, il nous faut les réinsérer dans une étude des relations sociales au sein du champ politique et administratif. Il s'agira plus précisément d'étudier les usages des conférences des

---

<sup>717</sup>. Vincent Dubois, « L'action publique », in Antonin Cohen, Bernard Lacroix et Philippe Riutort (dir.), *Nouveau manuel de science politique*, op. cit., p. 312.

femmes par les acteurs politico-administratifs. Les investissements différenciés de ce dispositif à Recife et à Londrina lui confèrent une place spécifique dans la fabrique de l'action publique municipale (chapitre 2). Mais en dépit de ces usages distincts, les municipalités de Recife et Londrina adoptent des politiques publiques proches, une similitude que nous tenterons d'expliquer dans le dernier chapitre. Nous verrons que l'incidence des conférences des femmes se lit davantage sur la mise en œuvre des politiques publiques que dans leur élaboration proprement dite (chapitre 3).

## Chapitre 4.1 : Analyser les effets des dispositifs participatifs sur l'action publique

---

En élevant les dispositifs participatifs en substitut d'une démocratie dégradée, la réflexion sur la démocratie participative a, dans un premier temps, conditionné le regard porté sur leurs effets. Plusieurs analystes se sont attachés à mesurer l'ampleur de la démocratisation qu'ils sont crédités d'avoir générée. Cette approche n'est pas propre à la littérature participationniste brésilienne. La théorie démocratique a constitué le point de départ à partir duquel les expériences participatives ont été analysées en Occident et dans les pays du Sud<sup>718</sup>. Mais elle a été particulièrement prédominante au Brésil, en raison de la très forte médiatisation du budget participatif. C'est donc en fonction de cette expérience singulière que des modèles ont été élaborés pour déterminer la « réussite » ou « l'échec » des expériences participatives, mesurés à l'aune du degré de démocratisation des systèmes politiques locaux. Plus précisément, les dispositifs participatifs ont été évalués en référence à une conception « radicale » de la démocratie, qui promeut l'autonomie politique des citoyens pour la réalisation de l'idéal d'auto gouvernement et leur égalité politique dans le processus de définition du bien public, afin de remettre en cause les inégalités sociales<sup>719</sup>. En conduisant les chercheurs à apprécier le degré de « décision » confié aux citoyens, cette approche remet à l'honneur une perspective séquentielle qui constitue pourtant un obstacle à la compréhension des effets des dispositifs participatifs sur l'action publique.

---

<sup>718</sup>. En témoigne les titres des travaux suivants : Archon Fung and Erik Olin Wright, *Deepening Democracy: Institutional Innovations in Empowered Participatory Governance*, London, Verso, 2003 ; Boaventura de Sousa Santos, *Democratizar a democracia : os caminhos da democracia participativa*, Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 2002.

<sup>719</sup>. Voir sur ce point, Joshua Cohen et Archon Fung « Le projet de la démocratie radicale », *Raisons politiques*, vol. 2, n°42, 2011, p. 115-130.



## **Section I) Les limites d'une analyse en termes de démocratisation**

Deux axes sont généralement privilégiés dans la littérature participationniste pour évaluer l'influence des dispositifs sur la démocratisation des systèmes politiques locaux : l'inclusion de nouveaux acteurs dans le processus décisionnel et la redistribution des ressources publiques générée par les dispositifs participatifs. Mais on peut s'interroger sur leur pertinence. L'analyse en termes d'approfondissement démocratique attribue a priori des rôles aux participants, que l'observation empirique ne vient pas forcément valider. Elle conduit également à invoquer un rapport de causalité entre les délibérations adoptées et la redistribution des ressources publiques qui est contestable.

### ***L'« inclusion » de nouveaux acteurs dans le processus décisionnel***

Mesurer le degré d'« inclusion » de nouveaux acteurs suppose qu'il soit possible d'identifier a priori les *policy insiders* et les *policy outsiders* détenant un pouvoir décisionnel dans la fabrique de l'action publique<sup>720</sup>. Or, ce point de départ ne va pas de soi : il repose sur une conception par trop dichotomique de « l'Etat et la société civile », tout en alimentant une conception de l'action publique centrée sur « la » décision.

### **Une attribution de rôles a priori : *insiders* et *outsiders* de l'action publique**

Une partie de la littérature participationniste s'efforce de déterminer le « succès » ou l'« échec » des dispositifs en fonction du degré d'« inclusion » qu'ils génèrent. C'est plus précisément le cas des travaux réalisés sur les budgets participatifs instaurés au Brésil, dans le sillage de l'expérience de Porto Alegre, jugée particulièrement inclusive, en raison de la composition essentiellement populaire de ses assemblées. Remédiant à l'exclusion permanente des plus démunis ou à leur instrumentalisation à des fins politiques, ce dispositif assurerait l'« inclusion des exclus », pour citer le slogan du PT, d'ailleurs parfois repris par les chercheurs pour décrire cette expérience. Dans cette

---

<sup>720</sup>. Les termes de *policy insiders* et *policy outsiders* sont utilisés par Claire Dupuy et Charlotte Halpern. Claire Dupuy et Charlotte Halpern, « Les politiques publiques face à leurs protestataires », *Revue française de science politique*, vol. 59, n°4, 2009, p. 701-722.

optique, l'approfondissement démocratique désigne l'autodétermination et la possibilité pour des groupes jusqu'alors éloignés du processus décisionnel de définir directement le bien public et non pas l'intermédiaire de parlementaires élus. Dans une étude comparée de huit budgets participatifs au Brésil, Brian Wampler estime ainsi « la logique de la démocratisation est celle qui consiste à intensifier la souveraineté populaire dans la sphère politique, en substituant aux formes élitistes ou bureaucratiques de contrôle des formes d'auto-détermination souveraine par le biais d'une participation plus directe aux processus de décision »<sup>721</sup>. La démocratisation consisterait en la cession d'un pouvoir décisionnel à la population et permettrait de réduire le poids des élites politico-administratives traditionnelles.

Cette définition s'appuie sur une distinction relativement stricte entre l'Etat et la société, à partir de laquelle sont identifiés les *policy insiders* et les *policy outsiders*. Elle ne permet pas de comprendre comment l'action publique est construite. Dans leur étude sur le rapport entre les mobilisations collectives et les politiques publiques, Claire Dupuy et Charlotte Halpern soulignent que « l'attribution *a priori* de rôles aux acteurs des politiques publiques et à leurs protestataires [...] peut ainsi masquer les dynamiques particulières des interactions entre ces deux types d'acteurs, qui permettent pourtant en dernière analyse de rendre compte de la forme prise par l'action publique »<sup>722</sup>. De la même façon, l'attribution, aux acteurs politiques et aux participants des dispositifs participatifs, de rôles *a priori* peut faire obstacle à la compréhension de leur contribution à la définition de l'action publique. Au Brésil comme en France on observe depuis les années 1980, une redéfinition des frontières des institutions étatiques sous l'effet du processus de décentralisation<sup>723</sup> et de la multiplication des partenariats-publics privés. Ces mutations ont redéfini le poids des institutions publiques dans la formulation et la mise en œuvre des politiques publiques. Elles expliquent le recours croissant aux organisations associatives pour la mise en œuvre territorialisée de l'action publique<sup>724</sup>.

---

<sup>721</sup>. Notons que Brian Wampler s'appuie sur la définition donnée par Kenneth Robert. Brian Wampler, « When Does Participatory Democracy Deepen the Quality of Democracy? Lessons from Brazil », *Comparative Politics*, vol. 41, n°1, 2008, p. 62.

<sup>722</sup>. Claire Dupuy et Charlotte Halpern, « Les politiques publiques face à leurs protestataires », *Revue française de science politique*, art. cité, p. 706.

<sup>723</sup>. Marta Arretche et Vicente Rodríguez (dir.), *Descentralização das políticas sociais no Brasil*, São Paulo, FAPESP, 1999.

<sup>724</sup>. Voir Rubem César Fernandes, *Privado porém público: o terceiro setor na América Latina*, Rio de Janeiro; Relume-Dumará; 1994; Simone de Castro Tavares Coelho, *Terceiro setor: um estudo comparado entre Brasil e os Estados Unidos*, São Paulo, Editora SENAC, 2002. Pour la France, voir Jean-Pierre Gaudin, *L'action publique. Sociologie et politique*, op. cit., chapitre 1 et 2.

Au-delà de ces mutations, nous avons montré que l'institutionnalisation de la technique du développement des communautés s'est accompagnée, dans les années 1960 et 1970, d'un appel à la participation des habitants et des organisations communautaires dans l'exécution des politiques sociales, en fonction de principes qui n'étaient pas forcément démocratiques, si l'on retient la définition adoptée par Brian Wampler. La frontière entre *policy insiders* et *policy outsiders* apparaît ainsi relativement floue et semble devoir être moins postulée que testée au cas par cas.

Cette frontière et d'autant moins évidente à tracer que les participants s'engageant durablement dans les dispositifs participatifs ne sont pas, le plus souvent, des citoyens « ordinaires », mais plutôt des habitants préalablement mobilisés pour un territoire ou une cause. Les travaux sur le Conseil du budget participatif de Porto Alegre ont souligné la prépondérance des dirigeants associatifs dans cette institution<sup>725</sup>. Gilles Massardier, Eric Sabourin, Lauren Ecuyer et Mario L. de Avila montrent que le programme de développement durable des territoires ruraux instauré à Aguas Emendas participe au renforcement de la « notabilité sectorielle » des agriculteurs mobilisés<sup>726</sup>. Dans notre cas d'étude, certaines des représentantes des Conseils de la femme de Recife et Londrina étaient préalablement à leur entrée dans ce dispositif, associées à la mise en œuvre de programmes publics, individuellement ou par le biais de leur association. Bien qu'elles ne constituent pas des acteurs centraux de l'action publique, elles ne peuvent néanmoins être qualifiées de *policy outsiders*.

Certes, des « inouïs », c'est-à-dire des personnes dont la voix n'était pas entendue jusqu'alors peuvent émerger au sein des dispositifs participatifs<sup>727</sup>. Nous avons d'ailleurs montré que parmi les participantes aux Conseils de la femme de Recife et de Londrina, certaines construisent une légitimité propre sur un territoire, grâce à leur expérience de participation. Mais l'apparition de ces « nouveaux acteurs » peut être envisagée soit comme le produit comme une démocratisation, soit comme le résultat d'une lutte pour le leadership dans les quartiers populaires. Dans cette seconde

---

<sup>725</sup>. Selon Yves Sintomer et Marion Gret, la moitié des délégués et conseillers du budget participatif de Porto Alegre sont des dirigeants associatifs. Cf Marion Gret et Yves Sintomer, *Porto Alegre, l'espoir d'une autre démocratie*, op. cit., p. 85.

<sup>726</sup>. Gilles Massardier, Eric Sabourin, Lauren Ecuyer et Mario L. de Avila, « La démocratie participative comme structure de notabilité et de renforcement de la notabilité sectorielle. Le cas des agriculteurs familiaux dans le Programme de développement durable des territoires ruraux au Brésil, territoire Aguas Emendas », *Participations*, art. cité.

<sup>727</sup>. Dominique Boullier, « Choses du public et choses du politique. Pour une anthropologie des inouïs », in Marion Carrel, Catherine Neveu et Jacques Ion (dir.) *Les intermittences de la démocratie. Formes d'action et visibilité citoyenne dans la ville*, Paris, L'Harmattan, 2009, p. 21-39.

perspective, c'est moins l'extension de la souveraineté populaire qui est en jeu dans les dispositifs participatifs que la sélection des représentants légitimes d'un territoire.

Ainsi, les analyses en termes d'inclusion politique ne permettent pas toujours de comprendre les mutations imputables aux dispositifs participatifs dans la conduite des affaires publiques dans la mesure où elles postulent une séparation stricte entre l'Etat et la société qui ne rend pas compte des formes contemporaines de l'action publique et des liens qui unissent les institutions politiques et les sociétés civiles. Cette approche va en outre de pair avec une conception par trop « décisionnelle » de l'action publique.

### Mesurer le degré de décision confié aux citoyens : une aporie ?

L'approfondissement démocratique ne passe pas seulement par la présence des « exclus » mais également par leur participation effective à la prise de décision. Le degré de démocratisation généré par les dispositifs participatifs dépendrait de leur influence sur la définition et la mise en œuvre des politiques publiques. De la grille d'Arnstein au cube démocratique proposé par Archon Fung, des modèles plus ou moins complexes ont été élaborés pour apprécier la portée des dispositifs participatifs<sup>728</sup>. Ils ont le mérite de mettre en évidence la diversité des expériences regroupées sous le même terme « démocratie participative » et de penser la pluralité des attributions qui leur sont confiées. Mais au-delà des compétences légales ou réglementaires attribuées aux dispositifs participatifs, lesquelles ne rendent pas nécessairement compte de leur influence, il est souvent bien difficile de définir leur portée décisionnelle.

En premier lieu, les dispositifs participatifs ne constituent que rarement l'unique forum<sup>729</sup> où un thème est soumis à la discussion collective. Sauf à les isoler artificiellement des processus de problématisation et de décision au sein desquels ils s'insèrent, leur influence décisionnelle ne peut être distinguée du contexte de leur mise en œuvre et de la diversité des scènes où un même sujet est politisé/dépolitisé. Même dans les cas jugés les plus décisionnels, à l'image du dispositif participatif de Porto Alegre, des facteurs externes à ce dernier expliquent son « succès ». Par exemple, Brian

---

<sup>728</sup>. Archon Fung, « Varieties of Participation in Complex Governance », *Public Administration Review*, vol. 66, 2006, p. 66-75.

<sup>729</sup>. Bruno Jobert, « Rhétorique politique, controverses scientifiques et construction des normes institutionnelles. Esquisse d'un parcours de recherche », dans Alain Faure, Gilles Pollet et Philippe Warin (dir.), *La construction du sens dans les politiques publiques. Débats autour de la notion de référentiel*, Paris, L'Harmattan, 1995, p. 19.

Wampler impute les résultats différenciés des budgets participatifs de Porto Alegre et São Paulo à la mobilisation inégale des associations locales à l'extérieur du dispositif<sup>730</sup>. La réalisation d'actions collectives contestataires ainsi que le soutien du maire expliqueraient la mise en œuvre des délibérations du budget participatif dans la ville *gaúcha*<sup>731</sup>. Mais si l'action contestataire constitue une condition d'effectivité du dispositif, on peut alors se demander si ce dernier constitue l'élément véritablement déterminant de la mise en œuvre des délibérations.

En deuxième lieu, la latitude de décision des participants est d'autant plus difficile à déterminer que tous n'interviennent pas de la même façon dans les dispositifs. Les analyses empiriques ont largement montré que la capacité à parler en public, en respectant la grammaire des institutions participatives, était inégalement distribuée<sup>732</sup> et que les arguments invoqués n'ont pas le même poids selon la position sociale des participants<sup>733</sup>. Le pouvoir de décision, formel ou informel, confié aux dispositifs participatifs n'est pas partagé de manière homogène parmi les acteurs en présence. Dans notre cas d'étude, la présence physique des plus démunies aux premiers cycles d'assemblées à Recife et à Londrina ne signifie pas qu'elles participent directement. L'idéal d'auto gouvernement ne permet pas nécessairement de comprendre ce qui se joue dans les conférences des femmes. C'est également ce que souligne Adrián Lavalle lorsqu'il invite à s'émanciper d'une vision de la participation comme un jeu à somme nécessairement positive, lorsque les expériences sont considérées comme « réussies » : « il n'est pas rare, comme s'il s'agissait d'une espèce de *gestalt* de la pensée normative spontanée, que dans la littérature sur la participation, toutes les bonnes choses soient censées aller de pair [...]. Une analyse des effets de la participation doit prendre en compte les *trade-offs*<sup>734</sup> entre différents effets désirables. La participation associée à la dispute pour les bénéfices redistributifs, pour ne citer qu'un exemple, [...] peut

---

<sup>730</sup>. Brian Wampler, « When Does Participatory Democracy Deepen the Quality of Democracy? Lessons from Brazil », art. cité.

<sup>731</sup>. Relatif à l'Etat du Rio Grande do Sul.

<sup>732</sup>. Dominique Cardon, Jean-Philippe Heurtin et Cyril Lemieux, « Parler en public », art. cité ; Julien Talpin, *Schools of Democracy: How Ordinary Citizens Become Competent in Participative Budgeting Institution*, thèse citée.

<sup>733</sup>. Cécile Cuny, « Figures et savoirs du “profane” dans un secteur de grands ensembles de l'est de Berlin », in Thomas Fromentin et Stéphanie Wojcik (dir.), *Le profane en politique. Compétences et engagements du citoyen*, op. cit., p. 237-262.

<sup>734</sup>. En anglais dans le texte.

augmenter le sentiment d'appartenance et la capacité d'agir de certains mais également en fragiliser d'autres, ceux qui ont été battus dans la dispute redistributive »<sup>735</sup>.

En troisième lieu, l'évaluation de la portée décisionnelle des dispositifs, pour être précise, ne pourrait être réalisée que sur le long terme. Or, c'est bien souvent en fonction de la temporalité propre des expériences participatives (une année pour le budget participatif, deux ans pour les conseils de gestion brésiliens) que les effets sont analysés. Cette horizon de courte durée conduit bien souvent les chercheurs à mettre en avant le « succès » ou l'« échec » des dispositifs, selon que les délibérations adoptées par les participants ont ou non été mises en œuvre dans les années suivant leur formulation. Un parallèle peut à nouveau être réalisé avec l'analyse du rapport entre mobilisations collectives et action publique. Claire Dupuy et Charlotte Halpern indiquent que la prise en considération d'une temporalité longue, une vingtaine d'année notamment, mènerait sans doute à relativiser le succès ou l'échec des mobilisations sociales. Seul un temps long permet de définir si les équilibres entre acteurs ou entre institutions ont été renouvelés ou sont, à l'inverse, restés stables<sup>736</sup>. La moyenne ou longue durée est davantage prise en considération lorsque les auteurs s'intéressent à l'influence des dispositifs sur la redistribution des ressources publiques. Mais elle bute sur une nouvelle limite : l'impossibilité d'établir un lien de causalité évident entre les décisions adoptées dans les dispositifs et les investissements publics des municipalités.

### ***La démocratisation évaluée à l'aune de la redistribution***

#### **Corrélation n'est pas raison**

Le second critère souvent retenu par les auteurs pour mesurer le degré de démocratisation généré par les dispositifs participatifs brésiliens est leur capacité à orienter l'affectation des ressources publiques. Les expériences participatives conduiraient d'autant plus à une démocratisation qu'elles permettraient « d'inverser les priorités » en favorisant les plus démunis. Un ensemble de travaux, fondés sur des

---

<sup>735</sup>. Adrián Laval, « Participação : valor, utilidade, efeitos e causa », in Roberto Richa C. Pires (dir.), *Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação*, Brasília, IPEA/ Diálogos para o desenvolvimento, 2011, p. 39.

<sup>736</sup>. Claire Dupuy et Charlotte Halpern, « Les politiques publiques face à leurs protestataires », art. cité, p. 719.

méthodes quantitatives, a été réalisé pour évaluer les effets des dispositifs participatifs sur les investissements publics. Mais le lien de causalité qu'ils établissent entre la redistribution des ressources publiques et les dispositifs étudiés apparaît contestable à certains égards.

Dans son étude sur le budget participatif de Porto Alegre, Aldamir Marquetti indique que sur la période 1989-2000, grâce au budget participatif, les programmes d'aménagement urbains mis en œuvre dans la ville ont principalement concerné les arrondissements les plus pauvres<sup>737</sup>. L'offre de services publics dans le domaine de la collecte des déchets et de l'éclairage public notamment, a également augmenté sur la période. Dans une étude plus récente, Aldamir Marquetti et Duilio de Averní Bêrni établissent une corrélation entre les municipalités ayant adopté un budget participatif dans l'Etat du Rio Grande do Sul et l'augmentation des dépenses d'investissement dans le domaine de l'« éducation, culture, loisir et sport », ainsi que dans le secteur de l'habitat. Ils concluent que les municipalités où l'on trouve un budget participatif investissent davantage dans les services publics que les consœurs qui en sont dépourvues<sup>738</sup>.

Des études similaires ont été réalisées sur les conseils de gestion, en particulier dans le domaine de la santé. A la différence des budgets participatifs, ces structures ne se prononcent pas sur un budget prédéterminé mais leur champ d'action porte sur l'ensemble des ressources affectées à un secteur de politiques publiques, ce qui rend leur influence plus diffuse. Selon Leonardo Avritzer, sur la période 1998-2004, le Conseil de santé de Belo Horizonte a permis par son action d'accroître les investissements de santé dans les arrondissements les plus pauvres et les plus représentés dans le Conseil<sup>739</sup>. D'autres auteurs sont arrivés à une conclusion similaire pour le Conseil de São Paulo<sup>740</sup>.

Ces travaux offrent des pistes de réflexions intéressantes, en mettant en avant un lien entre les investissements publics et les arrondissements les plus représentés dans les

---

<sup>737</sup>. Aldamir Marquetti, « Participação e redistribuição : o Orçamento Participativo em Porto Alegre », in Leonardo Avritzer et Zander Navarro (dir.), *A inovação democrática no Brasil*, op. cit., p. 129-156.

<sup>738</sup>. Aldamir Marquetti et Duilio de Averní Bêrni, « Efeitos fiscais da democracia direta nos municípios gaúchos : 1997-2004 », *Análise Econômica*, vol. 28, n°54, 2010, p. 195-223.

<sup>739</sup>. Leonardo Avritzer et al., *Reinventando os mecanismos de inclusão e controle social nos conselhos de saúde*. Relatório de Pesquisa apresentado a FAPEMIG. Departamento de Ciência Política, Universidade Federal de Minas Gerais, 2005.

<sup>740</sup>. Verra Schattan Coelho, Marcelo Dias et Fabiola Fanti, « Fighting inequalities in the access to health services : a study of the role of decentralization and participation », *Texto para discussão n°010/2010*, São Paulo, Centro de Estudos da Metrópole - CEBRAP, 2010.

dispositifs participatifs. Mais ils sont moins convaincants lorsqu'ils établissent une corrélation entre un dispositif et l'accroissement plus général des investissements publics au service des plus pauvres. Comme le souligne Adrián Lavalle : « les analystes de la participation, peut-être en raison de la portée normative de cette catégorie, tendent à chercher des effets lointains et généraux, dont les chaînes causales ne sont pas seulement inconnues mais également improbables et parfois, indémontrables [...] Entre les pratiques au sein des institutions participatives et la réduction de la pauvreté – quelque soit l'échelon de la fédération considéré, il y a une telle distance et succession d'effets intermédiaires qu'il est impossible d'isoler leur incidence d'autres facteurs. [...] L'exemple est extrême mais des tentatives moins prétentieuses sont confrontées à des difficultés similaires. Lorsqu'on évalue les effets redistributifs des institutions participatives, question qui est étudiée par la littérature depuis les années 1990 - dans le cas du budget participatif - il est nécessaire de contrôler des variables cruciales telles que les priorités du pouvoir exécutif - qui pourraient expliquer les changements en terme d'allocation de ressources - mais également garantir que les décisions prises dans les instances participatives restent la *causa prima* tout au long du processus budgétaire »<sup>741</sup>.

Or, les travaux empiriques réalisés sur les divers dispositifs participatifs brésiliens permettent de questionner le lien établi entre les délibérations et la redistribution des ressources. A Porto Alegre, Aldamir Marquetti note que les investissements dans l'habitat et la voirie sont restés stables ou ont diminué, bien que ces thèmes aient été désignés comme une priorité par les participants au budget participatif<sup>742</sup>. Le non respect de l'ordre des délibérations est également souligné par Paul Cary, dans son étude du budget participatif de Recife : « Si les thèmes choisis par la population ne sont pas réellement respectés, on peut se demander ce qui différencie l'OP d'une gestion municipale éclairée, qui privilégierait les classes populaires sans pour autant développer des canaux de participation directe »<sup>743</sup>. Enfin, dans une étude sur les effets des budgets participatifs dans 220 municipalités du pays, Carew Boulding et Brian Wampler concluent que l'amélioration du niveau de vie des plus démunis est davantage corrélée à l'évolution du PIB des municipalités qu'à l'existence des seuls dispositifs

---

<sup>741</sup>. Adrian Lavalle, « Participação : valor, utilidade, efeitos e causa », art. cité, p. 40-41.

<sup>742</sup>. Aldamir Marquetti, « Participação e redistribuição : o Orçamento Participativo em Porto Alegre », art. cité, p. 153.

<sup>743</sup>. Paul Cary « Qui participe à quoi ? », *Revue du MAUSS*, vol. 2, n°26, 2005, p. 223.



participatifs<sup>744</sup>. Les analyses isolant les dispositifs de leur environnement ne permettent pas de distinguer leurs effets propres des évolutions qui leur sont extérieures.

### Une approche séquentielle de l'action publique

Les limites des approches que nous avons évoquées plus haut, visant à évaluer le degré de démocratisation suscité par les dispositifs participatifs renvoient de manière plus globale à la conception de l'action publique sur laquelle elles s'appuient. En proposant de mesurer le degré d'inclusion des citoyens dans la prise de décision publique ou d'évaluer les effets redistributifs des dispositifs participatifs, leurs auteurs mobilisent une analyse séquentielle de l'action publique, selon laquelle il serait possible d'évaluer le degré de décision confié aux participants en comparant les délibérations adoptées et les politiques effectivement mises en œuvre ou le montant des investissements consacrés aux politiques sociales. L'analyse scientifique permettrait de définir si les délibérations sont, ou non, « respectées » par les acteurs politiques, dans une perspective de « dévoilement » de la portée effective des dispositifs.

Ce point de vue est doublement contestable. Notons déjà que, bien souvent, les chercheurs se réfèrent aux objectifs affichés et aux slogans des acteurs politiques, notamment du PT, pour procéder à l'évaluation des dispositifs<sup>745</sup>. Il est surprenant que des slogans tels que, l'« inclusion des exclus », l'« inversion des priorités » ou le « peuple décide, la mairie le réalise », fassent partie des expressions utilisées dans les recherches. La conception volontariste qu'elles véhiculent n'est pas prise comme objet de l'étude mais certains chercheurs semblent se la réapproprier. Corollaire de cette démarche, les participants des dispositifs participatifs sont envisagés comme des décideurs potentiels et les acteurs politico-administratifs comme des exécutants qui se doivent de mettre fidèlement en œuvre les décisions issues des délibérations. Mais dans notre cas d'étude, la délibération ne constitue qu'un élément parmi d'autres d'un ensemble de pratiques participatives. Envisager les dispositifs participatifs à partir de la seule décision simplifie à l'excès les dynamiques qui ont lieu en leur sein.

---

<sup>744</sup>. Carew Boulding and Brian Wampler, « Voice, Votes, and Resources: Evaluating the Effect of Participatory Democracy on Well-being », *World development*, vol. 38, n°1, 2010, p. 125-135.

<sup>745</sup>. Voir sur ce point Alice Mazeaud, Marie-Hélène Sa Vilas Boas et Karim Berthomé, « Penser la participation à partir de ses impensés », art. cité.

Une seconde difficulté réside dans l'approche séquentielle adoptée, qui ne rend pas compte de la fabrique de l'action publique. Largement battue en brèche par la sociologie de l'action publique, cette grille de lecture repose sur trois présupposés contestables mis en lumière par plusieurs auteurs. Elle postule, en premier lieu, qu'un décideur unique puisse être identifié<sup>746</sup>. Mais les dispositifs constituent rarement la seule arène où un problème est soumis à la discussion. Ensuite, elle suppose que les débats participatifs soient suffisamment précis pour faire l'objet d'une mise en œuvre sans reformulation ou traduction. Or, les délibérations peuvent refléter des compromis entre des objectifs pluriels, ce qui les rend floues et source d'interprétations multiples<sup>747</sup>. C'est d'ailleurs le cas au sein des conférences des femmes où les nombreuses délibérations renvoient souvent à des objectifs très généraux (créer des formations pour les femmes noires, jeunes etc.). Enfin, les chercheurs ont montré que la mise en œuvre des politiques publiques n'est pas une simple séquence d'exécution des décisions, mais peut au contraire constituer un moment de redéfinition des objectifs de la politique<sup>748</sup>.

## **Section II) Réinsérer les dispositifs participatifs dans le quotidien administratif**

Pour cerner l'influence des conférences des femmes de Recife et Londrina sur les politiques du genre, il nous faut d'abord nous émanciper de l'approche séquentielle privilégiée dans la littérature participationniste et de la dichotomie entre participants-décideurs/acteurs politiques-exécutant qui la sous-tend. Car de la même façon que les participants investissent les dispositifs participatifs en fonction d'objectifs pluriels, les acteurs politiques sont inégalement « travaillés » par ces derniers. Il est d'ailleurs étonnant de constater la faible attention accordée, dans les travaux sur la démocratie participative brésilienne, aux usages que les acteurs politico-administratifs font des dispositifs au-delà de leur seule phase d'introduction. Or, c'est en analysant la manière

---

<sup>746</sup>. Patrick Hassenteufel, *Sociologie Politique : l'action publique*, op. cit., p. 34.

<sup>747</sup>. Les budgets participatifs sont souvent envisagés comme des dispositifs où les délibérations sont précises et localisées. Nous avons assisté aux réunions du budget participatif de Recife, en 2006. Plusieurs des propositions réalisées étaient relativement générales telles que « Améliorer l'accueil dans les dispensaires de santé ».

<sup>748</sup>. Pierre Lascombes et Patrick le Galès, *Sociologie de l'action publique*, Paris, Armand Colin, « coll. 128 », 2007, p. 25-44.

dont ces acteurs sont intégrés aux pratiques politiques et administratives quotidiennes que l'on peut évaluer leur incidence sur l'élaboration et la mise en œuvre des politiques publiques.

### ***La participation dans les relations administratives***

Loin d'être absents des travaux sur la démocratie participative brésilienne, les acteurs politico-administratifs<sup>749</sup> sont considérés comme des acteurs de premier plan qui influent sensiblement sur leurs résultats. Mais ils sont envisagés le plus souvent de manière relativement homogène, c'est-à-dire comme des protagonistes partageant des conceptions et des intérêts communs.

Plusieurs modèles, élaborés autour des budgets participatifs définissent la « volonté politique du gouvernement » comme l'un des facteurs explicatifs de son « succès » ou de son « échec » dans un certain nombre de villes<sup>750</sup>. Les dispositifs participatifs seraient d'autant plus influents que le gouvernement municipal, en particulier le maire, les soutient et s'engage à mettre en œuvre les décisions prises en leur sein. C'est le cas à Porto Alegre<sup>751</sup>, tandis qu'à Recife, la municipalité du PFL aurait fait preuve d'une volonté politique moindre<sup>752</sup>.

On peut toutefois s'interroger sur la portée explicative de cette approche. Elle s'appuie sur une argumentation circulaire consistant à montrer, à posteriori, que l'exécution des délibérations attesterait de la réalité d'une volonté politique, également présentée comme la cause du bon fonctionnement des mécanismes participatifs. Le processus menant à la construction de cette « volonté politique » n'est pas réellement questionné ou est rapporté au positionnement des acteurs sur l'échelle droite/gauche.

---

<sup>749</sup>. L'expression « acteurs politico-administratifs » est utilisée en France, dans les travaux de la sociologie des organisations, pour mettre en évidence les liens qui unissent les acteurs politiques et les agents administratifs dans le système de la régulation croisée. Nous n'utilisons pas cette expression dans ce sens. Le recours à l'expression « acteurs politico-administratifs » a pour dessein de souligner la labilité des frontières entre les acteurs politiques et les agents administratifs, en raison du système des dépouilles (*spoils system*) qui est en vigueur aux trois échelons de la fédération. Ce système des dépouilles conduit au recrutement d'une partie des agents administratifs par nomination, phénomène qui est toutefois plus répandu à Recife qu'à Londrina, comme nous l'avons souligné dans la partie précédente.

<sup>750</sup>. Voir note 186.

<sup>751</sup>. Carew Boulding and Brian Wampler, « Voice, Votes, and Resources: Evaluating the Effect of Participatory Democracy on Well-being », art. cité.

<sup>752</sup>. Tarcisio da Silva, « Da participação que temos à que queremos: o processo do Orçamento Participativo na cidade de Recife », in Leonardo Avritzer et Zander Navarro (dir.), *A inovação democrática*, op. cit., p. 297-334.

Brian Wampler souligne par exemple que « la filiation partisane est un indicateur de la disposition des gouvernements à assumer les réformes »<sup>753</sup>. Le projet politique des partis serait à l'origine de l'existence d'une volonté politique, une explication qui donne à nouveau la primauté aux idées dans la conduite des politiques locales<sup>754</sup>.

De plus, la « volonté politique » serait une donnée fixe, présente ou absente, unanimement partagée par les membres d'un même gouvernement. Cette homogénéité rejoint la conception unifiée de l'Etat qui guide les travaux sur la démocratie participative brésilienne<sup>755</sup>. Lorsque l'hétérogénéité de l'Etat est prise en considération, c'est avant tout à la lumière de la relation entre l'exécutif et le législatif afin d'évaluer la nature des changements sur les pratiques « traditionnelles » des parlementaires<sup>756</sup>. Mais si le maire et les élus jouent un rôle important, les institutions municipales sont également composées d'administrations qui participent à la fabrique de l'action publique locale. Les membres des « secrétariats » municipaux prennent part aux dispositifs participatifs et à l'exécution des programmes élaborés de manière concertée<sup>757</sup>. Or, on ne peut préjuger de l'homogénéité des conceptions et des intérêts qui les uniraient du seul fait de leur appartenance à un parti ou à un gouvernement. Car l'action publique ne dépend pas uniquement des partis au pouvoir mais également des routines administratives, des « cultures » d'administrations<sup>758</sup>, qui recoupent, quant à elles, des logiques sectorielles. A Londrina, une personne de l'administration en charge du genre nous indique, par exemple, « que chacun des secrétariats municipaux constitue

---

<sup>753</sup>. Brian Wampler, « Orçamento participativo : uma explicação para as amplas variações nos resultados », in Leonardo Avritzer et Zander Navarro (dir.), *A inovação democrática*, op. cit., p. 78.

<sup>754</sup>. Voir sur ce point « Does local politics matter ? », Débat entre Dominique Lorrain, Jean-Claude Thoenig et Philippe Urfalino, *Politix*, 1989, vol. 2, n°7, p. 115-123.

<sup>755</sup>. Cet aspect est développé dans notre première partie.

<sup>756</sup>. Il est souvent postulé que certains budgets participatifs auraient contribué à dessaisir les parlementaires d'une partie de leurs ressources de médiation et permettraient, pour cette raison, de réduire les pratiques clientélistes. Notons toutefois que les études consacrées à la question dressent un constat beaucoup plus nuancé. A Porto Alegre, Marcia Ribeiro Dias met en évidence que les élus ont adopté trois stratégies face au budget participatif : le renoncement à définir le budget, l'autocensure, mais également la recherche de nouveaux moyens d'influer sur ce dernier. Marcia Ribeiro Dias, *Sob o signo da vontade popular. O orçamento participativo e o dilema da Câmara municipal de Porto Alegre*, Belo Horizonte, Editora UFMG, 2002. A São Carlos, dans l'Etat de São Paulo, les députés ont créé une nouvelle ligne budgétaire individuelle afin de contrebalancer les effets du budget participatif. Voir Luciana Andressa Martins de Souza, « Orçamento Participativo e as novas dinâmicas políticas locais », *Lua Nova*, n°84, 2011, p. 245-285.

<sup>757</sup>. Par exemple, le Conseil du budget participatif de Porto Alegre réunit des représentants du secrétariat municipal de l'administration, du budget et de la santé.

<sup>758</sup>. Sur la notion de « cultures administratives », voir Sylvie Aebischer, dans son étude sur la réforme des IUFM. Voir Sylvie Aebischer, *Mettre l'élève et le management au centre du système. Sociologie d'un moment réformateur. Le ministère Jospin (1988-1989)*, thèse citée.

un mini gouvernement »<sup>759</sup>. A Recife, on nous a rapporté la « trop grande autonomie des secrétariats »<sup>760</sup>. Les acteurs gouvernementaux n'orientent pas uniquement leur comportement en fonction de leur appartenance à un même exécutif, mais également en fonction de leurs attaches administratives.

Le dispositif que nous étudions porte d'ailleurs sur un thème autour duquel il est difficile de dégager une « volonté politique » homogène et globale au sein des gouvernements municipaux. En outre, du fait de l'intersectorialité de leur mission, les administrations en charge des politiques du genre doivent négocier leur action avec d'autres secteurs de politiques publiques, ce qui les conduit à dépendre des secrétariats municipaux pour la mise en œuvre de leurs programmes. Aussi, il nous faut interroger la manière dont les conférences des femmes de Recife et de Londrina influent, ou non, sur les relations, au quotidien, entre secrétariats municipaux. Par relations nous entendons les pratiques et les conceptions qui gouvernent les interactions entre les secrétariats municipaux.

Nous étudierons ainsi l'incidence des conférences des femmes sur le quotidien administratif et non, sur la relation entre l'exécutif et le législatif et ce pour deux raisons. La première étant qu'une partie des programmes adoptés sous impulsion participative n'est pas soumise au législatif mais est élaborée par décret<sup>761</sup>. L'exécutif joue en effet un rôle de premier plan en matière d'élaboration des politiques du genre, rôle qui renvoie plus généralement à la prépondérance des gouvernements municipaux dans les systèmes politiques locaux brésiliens<sup>762</sup>. Il est vrai que le législatif intervient dans le vote du budget affecté aux administrations en charge du genre mais cette dotation budgétaire ne conditionne pas nécessairement le volume des programmes adoptés, qui peuvent dépendre d'autres secteurs de politiques publiques.

---

<sup>759</sup>. Entretien réalisé avec Elaine, le 18 juin 2007, à son domicile.

<sup>760</sup>. Premier entretien avec Josineide, le 28 mars 2006, dans les locaux de la Coordination de la femme.

<sup>761</sup>. Corollaire de ce constat, on peut souligner la faible activité législative dans le domaine des politiques du genre. A Londrina, sur la période 99-2007, seules six lois ont été adoptées sur la question. Deux dans d'entre elles portaient sur l'instauration du Conseil de la femme ou la redéfinition de sa composition. A Recife, on compte cinq lois portant sur les politiques à l'égard des femmes sur la période 2000-2007. Parmi elles, trois ont pour objet la mise en œuvre territorialisée de politiques nationales de lutte contre la violence envers les femmes.

<sup>762</sup>. Cláudio Gonçalves Couto, « Autonomia municipal e processo decisório local: algumas considerações e o exemplo paulistano », Rio de Janeiro, IBASE, 1992, miméo; Cláudio Gonçalves Couto, « Negociação, decisão e governo: padrões interativos na relação Executivo-Legislativo e o caso paulistano », dans Regis de Castro Andrade (dir.), *Processo de governo no Município e no Estado: uma análise a partir de São Paulo*, São Paulo, EDUSP/FAPESP, 1998, p. 41-72 ; Maria Teresa Miceli Kerbaux, « As câmaras municipais brasileiras: perfil de carreira e percepção sobre o processo decisório local », *Opinião Publica*, vol. 11, n°2, 2005, p. 337-365.

La seconde raison qui nous conduit à nous focaliser sur le quotidien administratif réside dans la connaissance toute relative qu'ont les parlementaires du déroulement des conférences des femmes. Nous avons rencontré plusieurs élus à Recife et Londrina, afin de déterminer si et dans quelle mesure ces dernières ont un impact sur la relation entre l'exécutif et le législatif. A l'exception des parlementaires féminins<sup>763</sup>, les élus des deux villes n'avaient qu'une connaissance très partielle tant du déroulement et des enjeux de ce dispositif que des programmes adoptés sous influence participative. En d'autres termes, au moins pour les parlementaires, les conférences des femmes ne revêtent qu'une signification marginale. Elles n'ont qu'un effet limité sur le législatif. C'est davantage au sein de l'exécutif municipal que les conférences font sens pour les acteurs et plus précisément pour les administrations en charge du genre.

### *Elargir l'analyse dans le temps et l'espace*

Rompre avec l'isolement analytique des dispositifs participatifs pour les réintégrer dans la fabrique de l'action publique suppose, en second lieu, de prendre en compte les multiples scènes où les politiques sont élaborées.

Il est fréquent que les études se concentrent sur le seul échelon municipal. La nature des dispositifs étudiés, à l'image des budgets participatifs qui portent essentiellement sur des questions urbaines, expliquent sans doute pourquoi la réflexion s'est concentrée sur cet échelon de gouvernement. Les municipalités brésiliennes bénéficient d'une indépendance politique et fiscale ainsi que d'importantes compétences en matière d'élaboration et d'exécution des politiques publiques, consacrées par la Constitution de 1988<sup>764</sup>. Il semble donc légitime d'envisager les dynamiques qui les traversent pour elles-mêmes. Marta Arretche souligne néanmoins que le degré d'autonomie des municipalités varie en fonction des secteurs de politiques publiques : alors que dans le domaine de la santé, le gouvernement fédéral conserve un rôle central en matière

---

<sup>763</sup>. A Londrina, on comptait, en 2007, 2 élues sur les 19 parlementaires locaux et à Recife, 2 femmes sur 39 élus.

<sup>764</sup>. Tulia Gabriela Falletti, *Decentralization and Subnational Politics in Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press, 2010 ; Marta Arretche, *Estado federativo e políticas sociais: Determinantes da descentralização*, Rio de Janeiro/ São Paulo, FAPESP, 2000.

d'élaboration des programmes publics, certaines politiques, telles que l'habitat, relèvent davantage de la compétence des gouvernements municipaux<sup>765</sup>.

Il faut donc se demander si l'on peut systématiquement autonomiser la municipalité, lorsque l'on analyse l'influence des dispositifs participatifs sur l'action publique. En effet, la création de conseils de gestion constitue, dans certains secteurs de politiques publiques, une condition pour que les ressources fédérales soient transférées aux gouvernements locaux<sup>766</sup>. De plus, l'échelon fédéral encadre une partie des programmes adoptés à l'échelle municipale. L'influence du premier sur le second est d'autant plus forte que, selon Maria Hermínia Tavares de Almeida, la décentralisation des années 1980 est suivie d'un processus de « recentralisation » de la fédération dans les années 1990, qui se manifeste par un contrôle du gouvernement fédéral sur la fiscalité des gouvernements locaux et par la création de nouveaux programmes nationaux de redistribution des ressources. Pour Maria Hermínia de Tavares, ce double processus marque une rupture avec le « modèle antérieur de fédéralisme coopératif, prédominant dans le domaine du social, et un retour clair à des formes centralisées de redistribution des prestations sociales »<sup>767</sup>. Suivant les thématiques soumises à la délibération collective, l'autonomie des municipalités est donc variable.

Les politiques du genre constituent un domaine de politiques publiques qui ne relève pas de la seule compétence de la municipalité, mais repose bien souvent sur une coopération multi-niveaux. Nous privilégions la formulation « domaine » de politiques publiques dans la mesure où, à l'image des politiques de l'environnement, les politiques du genre ne constituent pas un « secteur » à part entière mais plutôt un thème intégré à d'autres secteurs<sup>768</sup>. Deux des politiques publiques imputées à la participation, c'est-à-dire les programmes de formation professionnelle et de lutte contre la violence envers les femmes dépendent quant à leur problématisation de diverses scènes, à la fois nationale et internationale, mais également de financements extra-municipaux.

---

<sup>765</sup>. Marta Arretche, « Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia », *Revista São Paulo em Perspectiva*, vol. 18, n° 2, 2004, p. 17-26.

<sup>766</sup>. C'est notamment le cas dans le domaine de la santé et l'assistance sociale.

<sup>767</sup>. Maria Hermínia Tavares de Almeida, « Recentralizando a federação? », *Revista de Sociologia Política*, n°24, 2005, p. 29-40. Voir également Joao Paulo Bachur « Fédéralisme fiscal, attributions fiscales constitutionnelles et péréquation régionale : Etats-Unis, Allemagne et Brésil dans une perspective comparée », *Revue française d'administration publique*, vol. 3, n°119, 2006, p. 439-457.

<sup>768</sup>. Pierre Lascoumes et Jean-Pierre Le Bourhis, *L'environnement ou l'administration des possibles. La création des Directions Régionales de l'Environnement*, Paris, L'Harmattan, coll. « Logiques politiques », 1997.

Pour saisir les effets propres des conférences des femmes sur l'action publique du genre, il nous faut donc prendre en considération l'imbrication de l'espace municipal dans d'autres échelons de gouvernement. Cette démarche permet de ne pas ériger les conférences en variable explicative de programmes adoptés en raison d'influences multiples, sans pour autant conclure à leur inanité. Si les participantes conférences des femmes n'ont qu'une influence marginale sur la définition des programmes publics, elles contribuent néanmoins à la définition du profil de leurs bénéficiaires.

En second lieu, notre étude des motifs et des pratiques de participation a jusqu'à présent porté sur un temps limité, correspondant à la durée du dispositif. Mais cette temporalité est trop courte pour appréhender les effets des conférences des femmes sur l'action publique, si bien qu'il nous faut la redéfinir. Il s'agira d'abord de retracer l'histoire des politiques du genre tant à l'échelle nationale qu'à celles des municipalités que nous étudions. L'attention consacrée par les gouvernements locaux à certaines causes, à l'issue des conférences, en particulier la lutte contre la violence envers les femmes, ne peut être distinguée de la politisation de ce problème au niveau national. Par ailleurs, si nous nous sommes attachées à analyser les pratiques de participation aux conférences de 2006 à Recife et de 2007 à Londrina, il nous est impossible d'évaluer leurs effets. Notre enquête de terrain a mis en évidence l'incidence des conférences sur le quotidien de la relation entre les administrations et les usagers, avec l'émergence de médiateurs garantissant un accès individualisé ou collectif aux services publics, pour les habitants de leur quartier. Mais l'étude de la participation « en temps réel » ne permet pas de déterminer si et dans quelle mesure les délibérations des participantes influent, ou non, sur les politiques adoptées par la suite. Pour cette raison, nous analyserons l'impact des premières consultations et non des conférences auxquelles nous avons assistées, en 2006 et 2007, dans les deux villes. Rappelons qu'à Londrina, ce dispositif est instauré en 1999 et à Recife, en 2002.

\* \*

\*

Les effets des dispositifs participatifs brésiliens ont surtout été analysés au prisme de la notion de démocratisation de la vie politique. La tonalité normative de cette



approche ainsi que la conception séquentielle sur laquelle elle s'appuie conduisent bien souvent à surévaluer l'incidence des dispositifs participatifs sur l'action publique, lorsqu'une série d'effets généraux leur sont imputés, ou, à l'inverse, à conclure à leur inanité lorsque le gouvernement est jugé ne pas avoir fait preuve de « volonté politique ». Or, la mesure du degré de décision accordée aux participants constitue, précisément, un obstacle à la compréhension de l'influence des dispositifs participatifs. Une telle entreprise va généralement de pair avec l'isolement du dispositif de son environnement. Elle conduit à une attribution schématique des rôles que sont supposés jouer les uns et les autres. Les participants, jusqu'alors des *policy outsiders* sont supposés « décider » du bien public ; les acteurs politiques, les *policy insiders*, sont supposés « exécuter » des délibérations pour rendre effective la démocratisation de la vie politique.

Cette vision ne rend pas compte de la manière dont les dispositifs participatifs influent sur l'action publique. C'est pourquoi, nous avons dégagé deux axes, que nous traiterons dans les chapitres qui suivent, pour appréhender les effets des conférences des femmes. Le premier consiste à les inscrire dans les relations sociales au sein de l'appareil d'Etat, en analysant plus précisément les usages des conférences par les acteurs administratifs. Le second suppose de les situer dans l'histoire des politiques locales du genre, afin de déterminer les continuités et les changements entraînés par l'introduction de ce dispositif.

## **Chapitre 4.2 : Les usages de la participation : la négociation des frontières sectorielles**

---

Quels usages les acteurs politico-administratifs font-ils des dispositifs participatifs ? Dans quelle mesure les intègrent-ils dans le quotidien de leur travail administratif et politique ? Dans le cas des conférences des femmes de Recife et de Londrina, la volonté politique d'exécuter les délibérations résulte moins de l'intention a priori d'en tenir compte que des effets induits par les usages qui en sont faits. Selon la manière dont les administrations en charge du genre les mobilisent, les conférences des femmes n'ont pas la même influence sur l'action publique locale. A Recife, le répertoire de la participation est investi par les membres de la Coordination de la femme pour remettre en cause les logiques sectorielles qui fondent l'action publique municipale et enraceriner cette administration au sein de l'exécutif local. La participation constitue une ressource mobilisée pour étendre son champ de compétences et inclure le genre dans d'autres secteurs de politiques publiques (section I). A l'inverse, à Londrina, les conférences visent davantage à assurer l'autonomie du Secrétariat des femmes, par l'intégration des participantes au travail administratif. Ces usages différenciés induisent un enracinement spécifique à chacune des deux villes des administrations en charge du genre, et de ce fait, une capacité inégale de mettre en œuvre les politiques du genre adoptées de manière participative (section II).

### **Section I) La remise en cause des frontières sectorielles à Recife**

A Recife, la Coordination de la femme tente d'assurer l'intégration du genre dans des secteurs variés de politiques publiques en ayant recours aux conférences des femmes. Elle mobilise ce dispositif pour établir des liens avec les administrations partenaires et pour créer une demande sociale permanente de politique du genre à partir de laquelle elle justifie l'utilité de sa mission.

## *L'établissement de liens avec les administrations partenaires*

### Un répertoire argumentatif

La participation constitue un « répertoire argumentatif »<sup>769</sup> que les membres de la Coordination de la femme mobilisent afin de négocier l'adoption de programmes destinés aux femmes, en particulier lorsque leur mise en œuvre incombe à d'autres services administratifs. C'est en se référant aux « principes » de la démocratie participative, tels qu'envisagée par le PT mais également par la théorie politique<sup>770</sup>, que la Coordination de la femme justifie la mise à l'agenda de certains problèmes. La prise en compte de l'« expression directe des citoyens » ainsi que « l'inclusion des exclus », pour la « démocratisation de la démocratie » constituent la trame argumentative des projets que les membres de la Coordination de la femme soumettent à ses partenaires administratifs.

Ce répertoire repose sur une conception de l'ordre politique légitime<sup>771</sup>. Il ne constitue pas une simple stratégie de légitimation mais il exerce un effet retour, sur les pratiques et les représentations des acteurs administratifs qui le mobilisent. Il contraint tout autant qu'il ne sert l'action du personnel administratif<sup>772</sup>. Il véhicule l'idée que les acteurs politiques et administratifs seraient les mandataires directs d'une population « exclue » s'exprimant dans les dispositifs participatifs. Le répertoire de la participation s'inscrit dans une conception du bien public orientée vers la résorption des inégalités au bénéfice de groupes définis comme marginalisés ou « invisibilisés » par les conceptions universalistes de l'intérêt général. Cette prise en compte des inégalités sociales doit ainsi assurer la « démocratisation » de l'espace public et politique par la prise en compte des « besoins » des citoyens, dans leur hétérogénéité.

Cette trame argumentative est au cœur de plusieurs des projets de programmes publics en direction des femmes présentés aux secrétariats municipaux qui disposent des ressources et des compétences administratives pour leur mise en œuvre. La

---

<sup>769</sup>. Jean-Pierre Gaudin, *Gouverner par contrat : l'action publique en question*, op. cit., p. 165-166 ; Sébastien Segas, *La grammaire du territoire : action publique de développement et lutte politique dans les pays*, Thèse en Science politique, Université Montesquieu -Bordeaux IV, 2004, p.16-18.

<sup>770</sup>. Notons la forte influence au Brésil des travaux de Boaventura de Souza Santos et sur la manière dont le PT définit la démocratie participative.

<sup>771</sup>. La notion de répertoire argumentatif, telle que nous l'utilisons ici, peut ainsi être rapprochée du concept de grammaire tel qu'envisagé par Boltanski et Thévenot, c'est-à-dire un ensemble de règles permettant aux acteurs de faire converger leurs jugements et leurs actions en partant de leurs expériences et du rapport qu'ils entretiennent à l'expérience. Voir Luc Boltanski et Laurent Thevenot, *De la justification. Les économies de la grandeur*, Paris, Gallimard, coll. « NRF-Essais », 1991.

<sup>772</sup>. Cécile Blatrix, *De la démocratie participative...* thèse citée, p. 12.

démocratisation, l'inclusion des exclus et le respect de la participation directe constituent les principes à partir desquels la Coordination justifie, par exemple, la création de deux programmes impliquant le Secrétariat de la santé : l'un est relatif à la formation des professionnels de santé et l'autre à la promotion des « droits sexuels et reproductifs »<sup>773</sup> :

« La construction d'une société démocratique implique une inversion des priorités pour promouvoir l'inclusion sociale des secteurs exclus et qui souffrent de discrimination [...]. Aussi, notre engagement d'améliorer la qualité de vie et de démocratiser l'accès aux décisions implique de reconnaître que les hommes et les femmes ont une insertion sociale différenciée, caractérisée par une inégalité dans des sphères variées, parmi lesquelles la santé, et que cela découle d'une conception qui lie les femmes aux soins familiaux et à la maternité. Une société fondée sur l'égalité doit reconnaître ces inégalités et chercher à transformer les mécanismes qui maintiennent les relations de pouvoir. Afin de redéfinir les pratiques de santé, ce qui a été revendiqué par la population de Recife durant la première conférence des femmes, nous proposons un module de formations auprès des professionnels de santé »<sup>774</sup>.

« Un Recife plus démocratique implique qu'en son sein, les demandes et besoins de la société, entendus à partir de la diversité des vécus, que ces derniers soit d'ordre sexuel, racial, de genre ou de classe, soient représentés dans les institutions. Ce projet s'inscrit dans cette perspective, car au sein de deux espaces de participation (5<sup>ème</sup> conférence de santé de Recife et 1<sup>ère</sup> conférence de la femme), il a été demandé de promouvoir les droits sexuels et reproductifs par le biais d'actions éducatives dans le domaine de la santé. De même, deux problèmes ont été soulevés (la question des MST/SIDA et de la mortalité maternelle), problèmes relatifs à la question de la santé des femmes à Recife »<sup>775</sup>.

La Coordination de la femme entre en relation avec ses partenaires administratifs en se référant à la légitimité participative pour négocier l'adoption de programmes publics destinés aux femmes. Si des arguments juridiques ou sociologiques sont également invoqués pour étayer l'argumentation<sup>776</sup>, ils sont plus généralement insérés dans un

---

<sup>773</sup>. La notion de droits sexuels désigne un ensemble de thèmes liés à la reproduction, à la sexualité et à la maîtrise du corps des femmes. C'est généralement en fonction de l'expression 'droits sexuels et reproductifs' que la question de l'avortement est problématisée. Dans l'extrait que nous citons ici, la notion de droits sexuels et reproductifs renvoie au thème de l'avortement et de la contraception.

<sup>774</sup>. Coordenadoria da mulher, *Relações de gênero no programa saúde da família do Recife*, 2004, p. 3.

<sup>775</sup>. Coordenadoria da Mulher, *Saúde como ação política através da arte*, 2003, p. 2.

<sup>776</sup>. Anne Revillard note que le Comité du travail féminin en France mobilise avant tout des arguments sociologique et juridique pour mettre sur l'agenda la question de l'égalité professionnelle. Voir Anne

cadre discursif centré sur la définition du bon gouvernement. Cet idéal de démocratie directe est supposé correspondre au « projet politique » du gouvernement du PT. Certains documents rappellent ainsi les engagements formulés par ce parti pour mettre en avant la filiation entre les programmes proposés et le « mode de gouvernement *petista* », ainsi que l'indique cet extrait de projet présenté au Secrétariat du travail :

« L'élection d'un gouvernement progressiste, sensible aux questions sociales et engagé à répondre aux revendications de la population et des mouvements sociaux, dans le but de modifier la réalité, a été l'un des désirs d'une partie de la société, ce qui l'a conduite à voter pour le Parti des Travailleurs (PT) [...]. En raison de l'existence d'inégalités de genre et ethniques, la Coordination de la Femme, qui est sensible aux revendications du Mouvement des noires et noirs, définies durant la première conférence municipale de la femme, a créé un axe thématique intitulé « Politique du genre et de l'égalité raciale ». Il a été défini lors de cette conférence que l'une des actions que la Coordination doit réaliser est la création de formations professionnalisantes, comme instrument d'insertion des femmes dans le monde du travail »<sup>777</sup>.

Parce qu'ils ne dépendent pas de la seule action bureaucratique ou d'une initiative personnelle, mais d'une demande sociale externe qui s'est exprimée de manière participative, les projets présentés devraient être perçus comme légitime par les partenaires administratifs. La « grandeur civique » sert ainsi de point d'appui pour la légitimation des programmes en direction des femmes. Josineide, responsable de l'axe « participation » au sein de la Coordination de la femme, nous indique en effet :

« Josineide : Quand tu fais partie de la mairie, tu parles, tu parles, mais les autres pensent que ce que tu dis, c'est n'importe quoi. Mais quand tu as le soutien de la société organisée, qui se mobilise et dit 'on pense que ça doit être comme ça', c'est autre chose, ce n'est pas toi qui parle et qui est folle. C'est la société qui revendique et fait pression sur le gouvernement. Ça fait une grande différence car là, on ne peut pas ignorer la question des femmes »<sup>778</sup>.

Le répertoire argumentatif de la participation vise plus généralement à assurer une politisation du genre au sein de l'administration municipale, en liant la résolution des inégalités entre hommes et femmes au respect d'un idéal de démocratie directe. C'est en

---

Revillard, « L'expertise critique, force d'une institution faible ? », *Revue française de science politique*, vol. 59, n°2, 2009, p. 279-300.

<sup>777</sup>. Coordenadoria da mulher, *Termo de referência do projeto, traçando ideias*, février 2004, p. 5-6.

<sup>778</sup>. Premier entretien réalisé avec Josineide, le 28 mars 2006, dans les locaux de la Coordination de la femme.

fonction de cette conception du « bon gouvernement » que la Coordination de la femme veut construire un accord avec les administrations partenaires pour dépasser les frontières sectorielles.

L'idéal de démocratie directe sur lequel repose le répertoire argumentatif de la participation est le plus souvent reconnu et revendiqué par les autres secrétariats. C'est toutefois au nom même de la participation qu'ils réaffirment l'existence de frontières sectorielles et limitent l'influence que la Coordination de la femme pourrait exercer sur leur propre secteur de politiques publiques. La participation constitue un répertoire partagé auquel ont recours les uns et les autres pour conserver la maîtrise de leur propre agenda.

Notons qu'en raison de son organisation interne, la Coordination de la femme<sup>779</sup>, entretient des relations étroites avec quatre secrétariats municipaux : celui de la santé, de l'éducation, du travail et des droits humains. Chacun d'entre eux organisent également une conférence pour définir les orientations du secteur de politiques publiques dont ils ont la charge. Benita, responsable de la direction de la santé des femmes au Secrétariat de la santé rappelle la conformité entre les pratiques de son administration et l'idéal de démocratie directe pour s'opposer à l'influence de la Coordination de la femme :

« Ce qui est décidé dans une conférence, on ne peut pas simplement le donner à un autre [secrétariat], car il mettra en œuvre ce qui a été décidé s'il le veut seulement. Un secrétariat a pour obligation de mettre en œuvre les délibérations de sa propre conférence, mais pas celles d'une autre »<sup>780</sup>.

Il apparaît donc que la reconnaissance du même principe de justice, en l'occurrence la prise en compte d'une volonté citoyenne s'exprimant directement dans les dispositifs participatifs, ne suffit pas à garantir une coordination entre acteurs administratifs. Francis Chateauraynaud rappelle que le recours à un principe supérieur ne permet pas systématiquement de mettre un terme à un désaccord, comme le postule le modèle des économies de la grandeur<sup>781</sup>. Benita s'appuie sur la même grandeur que celle usitée par la Coordination de la femme pour s'opposer aux stratégies d'enracinement de cette

---

<sup>779</sup>. La Coordination de la femme est, en effet, composée de sous-directions qui correspondent à chacun des secteurs de politiques publiques sur lequel elle se propose d'intervenir. Ils sont au nombre de six : santé, éducation, travail, violence à l'égard des femmes, égalité raciale et participation.

<sup>780</sup>. Entretien réalisé avec Benita, le 11 juillet 2006, dans les locaux du Secrétariat de santé.

<sup>781</sup>. Francis Chateauraynaud, « Invention argumentative et débat public : regard sociologique sur l'origine des bons arguments », *Cahiers d'économie Politique / Papers in Political Economy*, vol. 2, n°47, 2004, p. 191-213.

dernière. L'idéal participatif n'est reconnu que s'il rejoint la logique sectorielle de l'action publique. Comme le souligne Cécile Blatrix, « ce qu'une consultation du public a fait, (seule) une autre consultation semble pouvoir le défaire »<sup>782</sup>. L'adhésion des acteurs à l'idéal participatif ne suffit pas pour que les délibérations des conférences des femmes soient inscrites sur l'agenda municipal.

### Un déplacement des négociations vers les arènes participatives

Le répertoire de la participation n'est pas seulement mobilisé de manière discursive. Il renvoie également à un ensemble de pratiques auxquelles les membres de la Coordination de la femme ont recours afin d'établir des alliances avec certains secrétariats. Les dispositifs constituent tout autant des espaces de rencontre entre les acteurs administratifs eux-mêmes qu'entre l'« Etat et la société civile ».

Pour les membres de la Coordination de la femme, les conférences devraient permettre la création d'un réseau d'« actrices », au sein de l'exécutif, autour de la défense des politiques du genre. Une « pré-conférence de l'exécutif » est intégrée au premier cycle d'assemblées des conférences des femmes avec pour mission de « définir la position du gouvernement » à l'égard des délibérations adoptées par les habitantes. Seuls les agents administratifs de sexe féminin sont invités à y prendre part. Les pratiques de non mixité adoptées par certaines organisations féministes sont ainsi importées au sein de l'appareil d'Etat, de même que la conception sur laquelle elles reposent, à savoir que seules les dominées sont légitimes à définir les mesures qui assureraient leur émancipation. Les représentantes administratives sont ainsi appelées à embrasser la cause des femmes en raison de leur genre, mais également au nom de « l'unité » gouvernementale, ainsi que l'indique Josineide :

« Pré-conférence de l'exécutif » : 17 femmes sont présentes parmi lesquelles quatre membres de la Coordination de la femme.

Josineide (Coordination de la femme) : Nous organisons la troisième conférence de la femme et 50 places sont réservées à l'exécutif. Chaque secrétariat peut envoyer au moins deux femmes [...]. L'objectif de cette réunion est de s'asseoir pour discuter au sein du gouvernement, pour définir la politique du gouvernement, comme le fait la société civile lorsqu'elle se réunit. La santé, le tourisme, l'éducation n'existent pas indépendamment du

---

<sup>782</sup>. Cécile Blatrix, « Devoir débattre. Les effets de l'institutionnalisation de la participation sur les formes de l'action collective », *Politix*, vol. 15, n°57, 2002. p. 100.

gouvernement. Il faut que l'on communique pour définir ce que nous voulons comme politiques du genre.

Fatima (Secrétariat d'éducation) : Mais il faudrait d'abord définir quel est le travail de la Coordination de la femme avant de commencer...

Josineide : Nous avons convoqué les personnes ayant un poste à responsabilité dans le gouvernement. Nous devons nous positionner en tant que membre d'un même gouvernement. Il est peut être bon de rappeler que la conférence est un moment de dialogue entre le gouvernement et la société civile. Il faut que l'on sache ce que l'on est prêt à accepter durant la conférence et ce que l'on ne peut réaliser ». <sup>783</sup>

La tenue des conférences se double d'un appel à la définition d'une action commune entre secrétariats. L'appartenance à un « même gouvernement », mis en demeure de répondre à une « société » mobilisée, est d'autant plus invoquée que Fatima rappelle la réalité des frontières administratives, lorsqu'elle questionne l'étendue des compétences de la Coordination. Le clivage Etat/société est ici revendiqué pour justifier un engagement des partenaires administratifs dans le domaine des politiques du genre. De la même façon, durant l'assemblée plénière de la conférence de 2006, Benita, du Secrétariat de la santé, invite les participantes à rejeter certaines délibérations pour les présenter à la conférence de la santé, au motif qu'elles n'ont rien de spécifiquement « genré ». Cette proposition est toutefois rejetée par Josineide, qui rappelle que les délibérations s'adressent « à l'Etat dans son ensemble et non pas à la seule Coordination de la femme <sup>784</sup> ». L'instauration de dispositifs participatifs conduit à une pluralisation des espaces de négociations entre les acteurs administratifs et à un déplacement de leur interaction vers ces mêmes arènes.

Au-delà des rencontres organisées pour la conférence des femmes, les membres de l'administration en charge des politiques du genre investissent également les conférences instaurées par d'autres secrétariats. En 2007, Josineide se rend à la conférence de la santé et celle de l'éducation afin d'« assurer l'adoption des délibérations de la conférence des femmes de 2006 » <sup>785</sup>. Elle dresse alors une liste des décisions adoptées par les participantes que son administration n'a pas les moyens de mettre en œuvre et qu'elle soumet, avec l'appui des membres du Conseil, à la délibération collective durant les assemblées de la conférence de la santé. Il s'agit par ces démarches de contourner les négociations internes et de faire apparaître certaines

---

<sup>783</sup>. Notes de terrain, le 6 juin 2006.

<sup>784</sup>. Notes de terrain, le 9 juin 2006.

<sup>785</sup>. Notes de terrain, le 27 septembre 2007.



revendications comme une « demande » émanant du public mobilisé par les secrétariats partenaires. La secrétaire de l'éducation Edna souligne ainsi la proximité entre les délibérations adoptées dans sa propre conférence et celles des femmes :

« Edna : Parfois, la Coordination de la femme nous reproche de ne pas assez intégrer le genre, de ne pas aller assez vite ou que les choses n'ont pas encore été faites. Et dans ces moments là, nous débattons. Mais nous avons aussi des demandes pour les femmes dans nos conférences, qui sont relativement similaires à celles que la Coordination nous soumet. Car le mouvement des femmes participe également à nos conférences »<sup>786</sup>.

En multipliant les espaces de rencontre et de négociation entre les acteurs administratifs, les dispositifs participatifs constituent une ressource de coordination de l'action pour l'administration en charge du genre. Une telle coordination n'exclut pas des conflits et alimente des débats récurrents sur les compétences de chacune des administrations, qui témoignent néanmoins d'une multiplication des interactions entre elles, sous l'influence des dispositifs participatifs. La Coordination de la femme les investit pour pousser à un engagement de ses partenaires dans le domaine de politiques publiques qui est le sien. Elle s'appuie également sur les participantes pour amener les secrétariats partenaires à intégrer le genre dans les politiques publiques qu'ils mettent en œuvre.

### ***La création d'une demande sociale permanente***

Dans son étude sur les administrations issues des nouveaux mouvements sociaux en France, Calliope Spanou souligne que l'un des principaux facteurs assurant la puissance d'une administration réside dans l'ampleur de son milieu d'intervention et des liens qu'elle tisse avec lui. La faiblesse des administrations en charge des politiques du genre les conduit « à plonger leurs racines dans leur environnement social afin d'obtenir les ressources indispensables à leur action »<sup>787</sup>. Les conférences des femmes participent à l'extension du milieu d'intervention de la Coordination de la femme ce qui en retour lui assure de ses partenaires administratifs une certaine reconnaissance, il est vrai,

---

<sup>786</sup>. Entretien réalisé avec Edna, le 1<sup>er</sup> octobre 2007, dans les locaux du Secrétariat de l'éducation.

<sup>787</sup>. Calliope Spanou, *Fonctionnaires et militants*, op. cit., p. 153-154.

fragile, car subordonnée à la démonstration récurrente de la réalité de son ancrage social.

### La légitimation par le nombre

La participation donne à voir l'ampleur du milieu d'intervention sur lequel s'appuie une administration et, par ce biais, la place qu'elle devrait occuper dans la hiérarchie municipale. Le nombre de participants constitue un enjeu pour les secrétariats municipaux car il sert à montrer l'importance du secteur ou du domaine de politiques publiques qu'ils mettent en œuvre. On comprend ainsi que les membres de la Coordination de la femme jouent un rôle actif dans le processus de mobilisation : leur légitimité en interne au gouvernement dépend de l'ampleur de la mobilisation participative. L'engagement dans les conférences ne confèrent pas seulement aux participantes des ressources symboliques et matérielles à partir duquel elles construisent ou consolident leur leadership territorialisé, il donne également une légitimité aux administrations en charge des politiques du genre au sein du gouvernement municipal. Ce sont d'ailleurs les « échanges politiques », entendus par Olivier Nay et Andy Smith comme un échange de ressources matérielles et symboliques, qui conduisent ces deux groupes d'acteurs à agir de concert. Selon la coordinatrice de la femme en exercice sur la période 2001-2003, Andréa :

« Andrea : Avant la première conférence, beaucoup de personnes du gouvernement se demandaient ce que ça allait donner. Il y avait disons... une certaine curiosité à l'égard des conférences. Mais contre toute attente, il y a eu beaucoup de femmes durant la première conférence. Ça nous a donné une grande légitimité, car notre structure était encore nouvelle. Le fait qu'il y ait eu un grand nombre de personnes, cela nous a donné un autre pouvoir de négociation au sein du gouvernement car nous avons clairement montré que nous avons un lien avec les femmes de la ville et que nous leur proposons des politiques concrètes »<sup>788</sup>.

La première conférence des femmes assure à la Coordination une reconnaissance au sein de l'exécutif municipal et, ce faisant, « un autre pouvoir de négociation au sein du gouvernement ». Les conférences symbolisent, tout en le construisant, l'ancrage social d'une administration dont la légitimité est fragile en raison de sa jeunesse. Bien qu'elle reste relativement modeste, si on la compare à certaines manifestations de rue ou

---

<sup>788</sup>. Entretien réalisé avec Andréa, le 31 janvier 2007, au Ministère du développement agraire (Brasilia).

à la mobilisation électorale, la participation est appréciée par rapport à d'autres dispositifs. La « réussite » d'un dispositif dépend du nombre d'habitants qu'il mobilise, comme le rappelle Karla :

« Karla : Quand tu réunis 2000 personnes lors d'une seule conférence, ce qui est supérieur à bien d'autres conférences... et bien il est clair que le gouvernement doit être à l'écoute et avoir pour objectif de répondre à ces demandes. Car les femmes savent ce dont elles ont besoin et elles se mobilisent pour cela »<sup>789</sup>.

Reste que la légitimité tirée de la participation est fragile. A chaque nouvelle consultation, la Coordination de la femme doit prouver l'existence d'un large milieu de soutien. Une baisse de la participation est interprétée au sein du gouvernement comme le signe d'une fragilisation de son milieu d'intervention. Selon Shirley, assistante administrative du Secrétariat de la culture, la conférence de 2006 attesterait d'un éloignement de la Coordination vis-à-vis de ses bases, en raison de la diminution du nombre de participantes :

« Shirley : L'impression que m'a donnée la dernière conférence [de 2006], c'est que la participation a été assez faible. Lorsque j'étais dans la Coordination, nous avons organisé des pré-conférences avec 500 personnes, mais cette fois-ci, il y avait 150 personnes au plus par assemblée. Pour moi, c'est le signe d'une absence de la Coordination à la base, d'un retrait. [...] Durant ses cinq premières années d'existence, la Coordination a réussi à faire pas mal de choses mais je crois que cela est en train de se perdre car pour avoir de l'influence, il faut réussir à établir des liens au sein du gouvernement mais aussi avec la société »<sup>790</sup>.

Cette position est formulée par une personne devenue extérieure à la Coordination de la femme et qui valorise sa propre contribution à l'action de cette administration. Mais elle illustre comment l'importance d'une administration est jugée à l'aune de son ancrage social, lui-même révélé par les dispositifs participatifs. Cette logique « quantitative » rejoint les logiques du gouvernement représentatif où le nombre (d'électeurs principalement) confère une autorisation à agir et se trouve au fondement de la légitimité des élus.

---

<sup>789</sup>. Entretien réalisé avec Karla, le 8 juin 2006, dans les locaux du Secrétariat des droits de l'homme.

<sup>790</sup>. Entretien réalisé avec Shirley, le 11 juillet 2006, à la Maison de la culture de Recife.

## Une pression externe

La Coordination de la femme ne donne pas la preuve de son ancrage social durant les seules assemblées des conférences. Elle la construit continuellement en exhortant les membres du Conseil à se mobiliser en son sein et son nom. L'impératif de participation permanente qui s'impose aux participantes est en partie le résultat de la fonction que les acteurs administratifs confient à cette institution. Pour Josineide, elle doit avoir un rôle de « pression » sur le gouvernement municipal :

« Josineide : On arrive à avoir ce que l'on veut uniquement quand le Conseil fait pression. Parce que dire que l'on a décidé cela dans les conférences, cela n'est pas suffisant. Mais quand le Conseil fait pression et revendique, c'est différent. D'ailleurs, selon moi, c'est son rôle de faire pression »<sup>791</sup>.

Cette activité de « pression » est de deux types. Elle peut être, interne au dispositif participatif. Plus précisément, les représentantes du Conseil sont invitées à prendre part aux négociations directes avec les secrétariats partenaires lorsque ces derniers s'opposent à un projet adopté de manière participative, afin de donner la preuve du « soutien populaire » dont il bénéficie. En 2006, un programme visant l'instauration d'un marché de commercialisation de produits d'artisanat, exclusivement réservé aux productrices, est présenté par la Coordination de la femme au Secrétariat du travail et justifié par « les demandes formulées durant la conférence de 2004 ». Ce projet suscite d'abord l'opposition du secrétaire du travail, qui le juge discriminatoire. Afin de contourner ce refus, une rencontre est organisée avec les participantes du Conseil. Aron, responsable de la direction « travail et genre » de la Coordination de la femme, nous décrit cette phase de négociation :

« Aron : Lors de la conférence de 2004, les femmes nous ont demandé de créer des marchés dans chaque arrondissement, pour qu'elles puissent vendre leur production. Donc on est allé voir le secrétariat du travail, qui mettait déjà en œuvre un programme similaire, mais qui est général, pour hommes et femmes. Le problème, c'est que pour le secrétaire, il n'y a pas d'hommes et de femmes mais il n'y a que des classes sociales. Donc on avait du mal à les convaincre de créer un marché uniquement féminin. Pourquoi uniquement féminin ? Parce que ce que l'on observe, c'est que les femmes produisent chez elles et après ce sont leur mari, un ami, qui les vendent. [...]. Le Conseil a exercé une pression et ça a fini par fonctionner. Le Conseil s'est réuni avec le secrétaire pour lui expliquer le problème. On

---

<sup>791</sup>. Deuxième entretien réalisé avec Josineide, le 15 septembre 2007, dans les locaux de la Coordination de la femme.

lui a dit : ‘Les femmes ont demandé cela durant la conférence, parce qu’elles sont pauvres et qu’elles veulent s’en sortir’. Donc bien sûr, c’était plus difficile pour lui de ne pas reconnaître le problème »<sup>792</sup>.

Cet exemple montre comment la Coordination mobilise « la participation contre l’Etat », c’est-à-dire le Conseil contre les logiques de fonctionnement du champ administratif. C’est en effet en demandant aux secrétariats partenaires de se justifier directement auprès de « la société civile » qu’elle négocie son action. Cette légitimation par les dispositifs participatifs favorise la mise à l’agenda de certains programmes ponctuels et peu coûteux, à l’image du marché féminin de commercialisation, mais ne garantit pas l’adoption de tous les projets présentés par la Coordination de la femme. En 2007, une rencontre similaire est organisée afin de contourner l’opposition à un projet relatif à la création d’une ligne de crédit réservée aux productrices d’artisanat, sans succès puisque le Secrétariat du travail maintient sa position, arguant du caractère anticonstitutionnel de la mesure.

D’où la promotion, par la Coordination d’un second type de « pression » exercé par les participantes. Celui-ci repose sur l’organisation régulière d’actions collectives au nom du Conseil, mobilisant un public plus large. Les manifestations organisées durant les journées de commémoration (8 mars, 27 septembre, journée de dépénalisation de l’avortement, 25 novembre, journée de lutte contre la violence à l’égard des femmes, etc.) sont mises à profit pour politiser certains problèmes publics (la violence, l’avortement) mais également pour étendre le milieu d’intervention sur lequel la Coordination s’appuie :

« Josineide : Même si les organisations féministes ne le reconnaîtraient pas, je crois que l’une des principales avancées des conférences est d’avoir réuni des femmes très différentes. Les femmes des communautés et les féministes se mobilisent ensemble aujourd’hui. Et pour nous [la Coordination de la femme], c’est important d’avoir réussi à nous rapprocher des femmes des communautés. Parce que ça prouve que la question des femmes est une question qui concerne tout le monde... pas uniquement les plus engagées »<sup>793</sup>.

La mobilisation d’un public hétérogène permet ainsi à la Coordination de femme d’inscrire les inégalités entre hommes et femmes dans un registre « universel »

---

<sup>792</sup>. Entretien réalisé avec Aron, le 29 septembre 2007, dans les locaux de la Coordination de la femme.

<sup>793</sup>. Deuxième entretien réalisé avec Josineide, le 15 septembre 2007, dans les locaux de la Coordination de la femme.

(Josineide nous indique qu'il s'agit d'un problème « général », « qui concerne tout le monde »). L'extension du milieu d'intervention de la Coordination, qui résulte de la création des conférences des femmes, accroît les ressources de cette administration pour négocier son action au sein du gouvernement municipal.

A Recife, les membres de la Coordination de la femme usent du répertoire de la participation afin de remettre en question des frontières sectorielles qui traversent l'action publique. Les dispositifs participatifs sont investis pour établir des contacts réguliers, bien que conflictuels, avec les administrations dont elle est tributaire pour mettre en œuvre les politiques du genre. Ils contribuent également à la construction d'une demande permanente de politiques du genre, qui accroît la capacité de négociation de la Coordination de la femme au sein du gouvernement municipal. Bien que le répertoire de la participation ne garantisse pas toujours l'adoption des décisions adoptées durant les conférences, il favorise un enracinement, il est vrai fragile, de cette administration au sein de l'exécutif municipal

## **Section II) La préservation des frontières administratives à Londrina**

A Londrina, Les usages que les acteurs administratifs font des conférences Londrina sont très différents, à l'opposé de ceux que l'on observe à Recife. Moins qu'une ressource de négociation des frontières administratives, ce dispositif est mobilisé pour renforcer l'indépendance de l'administration en charge du genre, ce qui n'est pas sans conséquence sur la position du Secrétariat des femmes au sein du gouvernement municipal. Son isolement relatif va de pair avec une certaine incapacité à inscrire de nouveaux problèmes publics sur l'agenda local.

### ***Une extension limitée des ressources humaines***

A Londrina, les participantes des conférences des femmes, et plus précisément de son institution finale, le Conseil, sont invitées à compenser la faiblesse des moyens du Secrétariat des femmes en prenant part au travail administratif.

Nous avons vu que dans cette ville, les conférences des femmes ont été instaurées afin de garantir la survie du Secrétariat des femmes, lorsqu'il était menacé de

dissolution dans une autre administration. Ce point de départ a déterminé les usages que les acteurs administratifs ont fait du dispositif, d'abord investi pour assurer l'accroissement des ressources humaines et matérielles de cette administration, ainsi que le souligne Silvana, dans le mémoire de master 2 de Silvana, qu'elle rédige alors qu'elle est responsable du budget au sein du Secrétariat des femmes :

« Si l'on prend les délibérations des conférences comme base d'activité du Conseil, on constate que presque rien n'a été réalisé [durant le premier mandat du Conseil, de 1999 à 2001]. Le Conseil s'est principalement attaché à débattre de questions d'organisation interne, à redéfinir sa composition, à créer des commissions de travail.[...] Une action notable des Conseillères a toutefois été de soutenir le processus de revendication présenté par le Secrétariat pour le recrutement de professionnels travaillant dans le centre d'accueil des femmes victimes de violence [...]. Durant cette période, le Conseil a exercé un rôle de pression pour donner suite aux besoins du secrétariat »<sup>794</sup>.

Si le Conseil joue comme à Recife, un rôle de « pression » c'est avant tout pour répondre à ce qui est présenté comme un « besoin du secrétariat », c'est-à-dire l'accroissement de son personnel, sans que l'action ne soit associée aux revendications des participantes.

En 2007, lorsque nous réalisons notre enquête de terrain, l'autonomie administrative guide les usages du Conseil mais elle a une signification différente. Les représentantes du Conseil sont appelées à pallier les faibles ressources du Secrétariat en assumant une partie des missions traditionnellement réalisées par les acteurs administratifs, telles que la prise de contact avec les secrétariats partenaires ou la recherche de financements pour la mise en œuvre d'un programme public. Les représentantes du Conseil sont intégrées aux activités du Secrétariat des femmes, qui leur délègue une série de tâches, en particulier lorsqu'elles concernent la mise en œuvre des délibérations des conférences ou l'organisation de ce même dispositif. Considérons par exemple la réunion du Conseil au cours de laquelle ont été désignées des « responsables » chargés de réaliser les démarches nécessaires à l'exécution des délibérations de la conférence de 2007. Nous reproduisons ci-dessous le document qui a été rédigé lors de son déroulement :

---

<sup>794</sup>. Silvana Mariano, *Movimento de mulheres e Estado: ambigüidades da incorporação de gênero nas políticas públicas em Londrina*, Mémoire de science politique, Université Fédérale de Santa Catarina, 2001, p. 113-122.

Conseil des droits des femmes : planning<sup>795</sup>

<b>Délai</b>	<b>Action</b>	<b>Responsable</b>	<b>Partenaires</b>
2007	Instaurer un financement pour les activités de production des femmes.	Commission « travail et pauvreté » du Conseil de la femme	CODEL (Institut du développement économique de Londrina <sup>796</sup> )
2007	Augmenter le personnel du centre des femmes victimes de violence	Commission « violence » du Conseil de la femme	Entreprises privées. Organismes publics
2007	Revendiquer l'augmentation des places dans les écoles, notamment pour les enfants handicapés	Conseil de la femme Association des personnes handicapées	Secrétariat d'éducation Conseil d'éducation
2007	Revendiquer la création de logements pour les plus pauvres, en particulier les femmes du secteur informel	Conseil de la femme Associations Mairie de Recife	Gouvernement fédéral Gouvernement de l'Etat du Paraná Compagnie d'Habitation de Londrina

Selon ce document, les « responsables », c'est-à-dire le Conseil ou les commissions qui le composent<sup>797</sup>, doivent prendre contact avec des « partenaires » pour assurer la réalisation « des actions » c'est-à-dire les délibérations des conférences. Cette

<sup>795</sup>. Planning du Conseil de la femme, avril 2007, document interne.

<sup>796</sup>. La CODEL est une « autarcie » (*autarquia*) c'est-à-dire un établissement public à caractère administratif qui dépend de l'administration fédérale.

<sup>797</sup>. Les commissions du Conseil désignent des groupes thématiques créés en son sein et réunissent les participantes ainsi que des membres du Secrétariat de la femme. En 2007, il existait quatre commissions au sein du Conseil de la femme de Londrina en 2007 : santé, éducation, violence, travail et pauvreté.



répartition des tâches pourrait être interprétée comme la preuve qu'une « co-décision » a bien lieu au sein du Conseil. Mais cette interprétation ne rend pas compte des dynamiques qui le traversent : la réalisation de démarches conjointes révèle davantage la faiblesse du Secrétariat des femmes qu'un partage de son pouvoir de décision. En effet, comme à Recife, l'inclusion des participantes dans le processus de décision vise à renforcer la légitimité des projets présentés par cette administration dans le cadre du gouvernement municipal. Cristina, responsable de l'axe « politiques publique » au sein du Secrétariat des femmes estime que la participation constitue une ressource dans la négociation avec les autres secrétariats municipaux :

« Cristina: A chaque fois que l'on entre en contact avec un autre secrétariat, on essaie d'amener quelqu'un du Conseil et les propositions de la conférence. C'est une manière de les convaincre. On leur montre : regardez, on a des propositions [...]. Bon, mais cela est encore très nouveau, ce n'est pas encore stabilisé »<sup>798</sup>.

Mais cette inclusion des participantes dans le processus de décision diffère de ce que l'on observe à Recife dans la mesure où elle ne consiste pas uniquement à mobiliser les membres du Conseil mais également à leur confier certaines tâches comme la préparation des demandes de financements, la prise de contact avec les administrations etc. Il n'est pas seulement attendu des participantes qu'elles « fassent pression » mais également qu'elles prennent part à l'action administrative, qu'elles constituent une véritable « ressource humaine » ainsi qu'en témoigne ces deux interventions de la Secrétaire des femmes au cours des réunions du Conseil :

« Mazé [secrétaire des femmes] : Pour l'organisation de la conférence, nous voulons faire des pauses café mais pour cela, il nous faut demander des ressources au [Secrétariat du] budget. J'aimerais que le Conseil leur envoie une demande, car je rappelle que les conférences ne sont pas une activité du secrétariat mais bien du Conseil »<sup>799</sup>.

« Maria Marcia [représentantes des quartiers] : La commission relative au travail aimerait qu'un prêt réservé aux organisations de femmes soit créé, cela a été instauré au Salvador et cela fonctionne bien. On m'a parlé d'une banque qui a une mission sociale à l'égard des femmes.

---

<sup>798</sup>. Entretien réalisé avec Cristina, le 5 avril 2007, dans les locaux du Secrétariat des femmes.

<sup>799</sup>. Notes de terrain, réunion du Conseil de la femme du 17 mai 2007.

Mazé : il faudrait que la commission relative à la pauvreté se réunisse et contacte la Compagnie du développement de Londrina [CODEL] pour voir si c'est possible »<sup>800</sup>.

Mais les usages que le Secrétariat des femmes fait du Conseil ne lui confèrent pas une plus grande autonomie administrative car ils sont peu relayés par les participantes, qui n'ont bien souvent, pas les ressources nécessaires pour prendre part à l'action administrative. C'est notamment le cas des représentantes des quartiers qui disposent de faibles capitaux scolaires et une connaissance très relative du champ politico-administratif en dépit de l'apprentissage qu'elles en font au sein du Conseil. Par exemple, la préparation d'une demande de financement suppose une maîtrise de l'écrit qui est inégalement partagée parmi les représentantes des quartiers. En outre, à l'exception de Rosalina qui a pu, en raison de sa longue trajectoire participative, établir des liens avec plusieurs administrations municipales, les représentantes des quartiers les plus récemment engagées dans le Conseil ont un réseau relationnel restreint à l'espace de leur quartier. Pour ces raisons, certaines représentantes soulignent l'inadéquation entre les tâches qui leur sont confiées et les ressources dont elles disposent. Maria Marcia nous relate le processus de préparation de la conférence de 2007 de la manière suivante :

« Maria Marcia : Durant la réunion d'organisation [de la conférence] on a décidé ce que l'on devait faire... et bien moi je ne pouvais rien faire. Il n'était que question de trouver des sponsors. Qu'est-ce que j'allais sponsoriser (elle rit) ? Qui est-ce que je vais contacter ? Je vais sponsoriser la conférence avec mon association ? Soyons sérieux, on a déjà du mal à tourner. Si durant la conférence, on pouvait vendre notre artisanat, ce serait autre chose...et elles nous disent qu'elles veulent nous aider. Mais parfois, je me demande si ce n'est pas nous qui les aidons »<sup>801</sup>.

Maria Marcia juge pour le moins paradoxal, voire inepte, d'être mobilisée dans la recherche de financement pour l'organisation des conférences des femmes, alors même que son entrée dans le Conseil a été motivée par une recherche de fonds pour son association. Son insertion dans les démarches d'organisation du dispositif est vécue comme une marginalisation puisqu'elle « ne peut rien faire ». En outre, elle apparaît

---

<sup>800</sup>. Notes de terrain, réunion du Conseil de la femme de Londrina, le 4 avril 2007.

<sup>801</sup>. Entretien réalisé avec Maria Marcia, le 9 mai 2007, dans les locaux de l'association des femmes du jardin Bandeirantes et Sabará.

comme une inversion des rôles : les participantes sont appelées à seconder le Secrétariat des femmes dans ses démarches alors que leurs propres revendications ne sont pas nécessairement prises en compte par cette administration (elle mentionne : « si on pouvait vendre notre artisanat, ce serait autre chose... et elles nous disent qu'elles veulent nous aider »). On voit bien ici que l'intégration des participantes aux démarches administratives n'équivaut pas à une codécision du fait de l'inégalité des ressources des acteurs qui les conduisent mais également du fait de la nature des tâches confiées qui ne répondent pas nécessairement aux intérêts ou aux revendications des participantes. Les usages de la participation par les acteurs administratifs sont en partie neutralisés par les membres du Conseil qui ne souhaitent et le plus souvent, ne peuvent pas assumer les missions qui leur sont confiées, ainsi que l'observe Isaura :

« Isaura : Parfois, au lieu de nous aider, les réunions nous dérangent, n'est-ce pas ? Car au lieu de produire, nous sommes dans les réunions. Et elles durent parfois longtemps. Il est certain que les réunions sont là pour éclaircir les choses. Mais on est un petit groupe, et on dépend de notre production pour vivre. [...] Je vais être sincère, je crois que le Conseil fait peu. Il est certain que le Conseil dépend du travail des conseillères. Mais moi je ne peux pas m'absenter constamment et courir à droite et à gauche pour le Conseil. Moi, mon objectif, c'est de ramener des financements pour que l'on puisse produire »<sup>802</sup>.

Plus généralement, les participantes s'investissent peu dans les commissions du Conseil de la femme, qui ne réunissent que les seuls acteurs administratifs et la représentante de la CUT. Dans plusieurs comptes-rendus de réunions de cette institution, il est fait mention que telle commission « n'a pas pu se réunir en raison de l'absence d'une partie de ses membres »<sup>803</sup>, qu'une autre « a été dissoute car les personnes n'arrivaient pas à se rencontrer »<sup>804</sup>. C'est alors un sentiment de « paralysie »<sup>805</sup> du Conseil qu'éprouve le Secrétariat des femmes, qui regrette que les participantes ne « fassent pas leur travail » ou qu'elles n'aient « pas la fibre militante »<sup>806</sup>. Cette « paralysie » participe à son isolement au sein de l'exécutif municipal ainsi qu'à la moindre « volonté politique » du gouvernement de mettre en œuvre les délibérations adoptées durant les conférences

---

<sup>802</sup>. Entretien réalisé avec Isaura, le 9 août 2007, dans les locaux de l'association des femmes du jardin Miriam.

<sup>803</sup>. Compte rendu de la réunion du 18 avril 2004, CMDM de Londrina.

<sup>804</sup>. Compte rendu de la réunion du 29 avril 2005, CMDM de Londrina.

<sup>805</sup>. Notes de terrain, réunion du Conseil de la femme, le 17 mai 2007.

<sup>806</sup>. Entretien réalisé avec Cristina, le 5 avril 2007, dans les locaux du Secrétariat des femmes.

### *Des usages aux effets différenciés*

Pourquoi les acteurs administratifs de Recife et de Londrina n'investissent-ils pas les dispositifs participatifs de la même façon ?

Les usages différenciés de la participation dépendent d'abord de la place qu'occupent les administrations en charge du genre dans la hiérarchie administrative. La Coordination de la femme de Recife est intégrée au cabinet du maire et dispose, de ce fait, d'une autorité sur les autres secrétariats municipaux. Sa mission est de coordonner l'action des divers secrétariats pour l'inclusion du genre au sein des politiques locales<sup>807</sup>. Cette position en surplomb et ses compétences transversales déterminent pour une part les usages que la Coordination fait de la participation. Les conférences et le Conseil lui procurent un point d'appui à partir duquel elle justifie le dépassement des logiques sectorielles, qui est au fondement même de son existence.

A Londrina, l'administration en charge du genre, qui était une Coordination en 1993 lors de sa création, devient un Secrétariat en 1997. Elle bénéficie donc de moyens humains et matériels plus importants qu'à Recife, avec 11 personnes, contre 7 à Recife, alors que la ville compte trois fois moins d'habitants. De même, son budget est légèrement supérieur à celui de la Coordination de la femme de Recife<sup>808</sup>. Mais si elle peut également se prévaloir de prérogatives transversales<sup>809</sup>, cette administration ne bénéficie pas d'une position d'autorité vis-à-vis de ses partenaires administratifs. Ses membres privilégient leurs ressources propres pour assurer la mise en œuvre des politiques du genre. A Londrina, les usages de la participation s'inscrivent ainsi dans une dynamique plus générale de moindre interaction entre le Secrétariat des femmes de Londrina et ses partenaires administratifs.

Mais au-delà de ces aspects institutionnels, la position des administrations dans la hiérarchie administrative joue sur le profil des acteurs qui les composent. A Recife, la Coordination de la femme est essentiellement animée par des personnes nommées par le maire de la ville et qui partagent avec certains agents des secrétariats partenaires, à

---

<sup>807</sup>. Coordenadoria da Mulher, *Plano estratégico, gestão 2001-2004*, p. 2.

<sup>808</sup>. En 2007, le budget de la Coordination de la femme représentait moins d'1 % du budget global de la municipalité, contre à 1 % à Londrina.

<sup>809</sup>. Elle est définie comme suit : « proposer, coordonner et accompagner la mise en œuvre des politiques du genre dans la municipalité de Recife » Prefeitura do Município de Londrina, *Relatório de Atividades-Secretaria municipal da mulher*, Londrina, 2006, p. 85.

l'image de Benita du Secrétariat de la santé ou d'Edna du Secrétariat de l'éducation, des liens militants construits au sein des partis de la coalition avant leur nomination au sein du gouvernement. La référence au « mode de gouvernement *petista* » justifie d'autant plus l'action de la Coordination qu'il est attendu des partenaires la même adhésion à un cadre de pensée commun, reposant sur l'idéal de participation directe et l'« inclusion des exclu(e)s ».

A Londrina, on l'a vu, les membres du Secrétariat des femmes sont avant tout, en 2007, des fonctionnaires de carrière recrutés par concours. Alors qu'à Recife, on insiste sur la dimension « politique » de l'action administrative, à Londrina, les membres du Secrétariat mettent plutôt en avant le caractère technique de leur mission, ainsi que le fait observer Lisnea, responsable de la direction de la violence à l'égard des femmes à Londrina :

« Lisnea : Notre action n'est pas politique mais technique. Les personnes du Secrétariat font leur travail indépendamment du parti au pouvoir. Moi je réfléchis en pensant en fonction de l'accueil des femmes victimes de violence et pas en fonction des partis. Je crois qu'une bonne connaissance des questions du genre est nécessaire pour faire ce travail. Les questions politiques sont secondaires dans notre action et je crois qu'elles nous éloignent de notre objectif »<sup>810</sup>.

Cette affirmation d'une neutralité bureaucratique se double d'une prise de distance avec les conflits politiques et partisans, jugés défavorables à la mise en œuvre efficace des politiques en direction des femmes. Pour Lisnea, le référent de son action est le genre, entendu comme une technique de gouvernement. La neutralité bureaucratique va également de pair avec une moindre connaissance des acteurs au pouvoir. Lisnea nous indique plus tard dans l'entretien ne pas savoir quels sont les partis qui composent la coalition gouvernementale, au-delà du seul PT, méconnaissance qui est d'ailleurs généralisée au sein du Secrétariat<sup>811</sup>.

Enfin, l'intégration administrative est moins recherchée par le Secrétariat, qui s'appuie davantage sur ses ressources propres et sur le Conseil pour mettre en œuvre les délibérations des conférences des femmes. Le tableau que Cristina nous dresse des relations entretenues les secrétariats partenaires, l'illustre :

---

<sup>810</sup>. Entretien réalisé avec Lisnea, le 5 avril 2007, dans les locaux du Centre d'accueil des femmes victimes de violence.

<sup>811</sup>. Au cours d'une réunion informelle avec trois membres du Secrétariat des femmes, nous avons pu constater que la composition de la coalition gouvernementale était méconnue de nos trois interlocutrices.

« MH : Quelles sont les administrations avec lesquelles le Secrétariat des femmes a le plus de liens ?

Cristina : L'agriculture... bien que l'on n'ait aucun projet avec eux, mais le courant passe. Euh... On essaie aussi de contacter le Secrétariat d'éducation, pour voir si on peut faire... en fait, on a commencé à organiser un groupe de travail pour voir ce que l'on peut faire. Mais c'est le début. On essaie d'ouvrir une brèche [...]

MH : Tu m'as dit que vous essayiez d'ouvrir des brèches dans certains secrétariats, tels que l'éducation ou la santé. Cela se traduit-il dans les programmes que vous mettez en œuvre ?

Cristina : Bon, tout est encore à faire. On verra, n'est-ce pas ? »<sup>812</sup>.

En soulignant la « nouveauté » des relations en train de s'établir avec certains secrétariats, Cristina met en évidence la faiblesse, voire l'inexistence de liens, encore largement à construire. A la différence de Recife, où la Coordination de la femme conduit un dialogue régulier avec certaines administrations, en particulier dans le domaine de la santé et du travail, le Secrétariat des femmes de Londrina a une action davantage centrée sur la politique qu'il met en œuvre, c'est-à-dire sur le programme de lutte contre la violence envers les femmes.

Les usages « internalistes » que le Secrétariat fait des conférences alimentent un faible enracinement dans l'exécutif municipal et réduisent en retour sa capacité de donner suite aux délibérations adoptées dans les conférences.

\*       \*

\*

Des usages différents des conférences des femmes induisent donc des prises d'influence elle-même distinctes sur la fabrique de l'action publique. Dans la capitale du Pernambouc, la participation constitue un répertoire à partir duquel la Coordination de la femme négocie l'étendue de ses compétences. Les relations administratives sont en partie médiatisées par les conférences des femmes, qui constituent un registre de justification des politiques du genre et un espace au sein duquel une demande sociale permanente est créée. A Londrina, à l'inverse, ce dispositif est davantage mobilisé dans

---

<sup>812</sup>. Entretien réalisé avec Cristina, le 5 avril 2007, dans les locaux du Secrétariat des femmes.

une logique internaliste, afin de pallier la faiblesse des ressources du Secrétariat des femmes.

De ces usages différenciés découlent la « place » qu'occupent les administrations en charge des politiques du genre au sein des exécutifs municipaux. L'isolement administratif du Secrétariat des femmes de Londrina s'accompagne d'une moindre coordination avec les autres secrétariats, dont il dépend pour mettre en œuvre les politiques du genre. A Recife, le dispositif permet au contraire un dialogue régulier entre la Coordination de la femme et certains secrétariats, en particulier ceux de la santé et du travail. C'est là la garantie de la mise à l'agenda de certains programmes adoptés sous influence participative, à l'image du marché de commercialisation féminin. La « volonté politique » de donner suite aux délibérations des conférences ne constitue donc pas une donnée préexistante aux expériences participatives mais peut être envisagée comme une construction découlant de la manière dont les acteurs politico-administratifs investissent les dispositifs.

### **Chapitre 4.3 : Sélection des bénéficiaires des programmes publics et ré-enchantement du politique**

---

A Recife et à Londrina, les usages différenciés des conférences des femmes participent à la construction d'une volonté inégalement déterminée à mettre en œuvre leurs délibérations. Mais la question est de savoir si le dispositif de Recife pèse davantage sur la définition de l'action publique municipale que son homologue de Londrina. L'étude des programmes d'action publique en direction des femmes dans les deux villes débouche sur un constat relativement nuancé. Si les conférences ne font pas l'objet des mêmes investissements à Recife et Londrina, les politiques adoptées sont relativement similaires, bien qu'élaborées à des périodes différentes. Dans les deux villes, l'insertion professionnelle des femmes et la lutte contre la violence domestique sont les deux principaux axes des politiques locales du genre et constituent des orientations qui ne peuvent être autonomisées des priorités établies par l'échelon fédéral.

Mais les conférences contribuent moins à l'élaboration des politiques municipales du genre qu'à la définition de leurs bénéficiaires. Elles participent à la sélection des identités légitimes à partir desquelles sont identifiés les « groupes vulnérables », que les gouvernements municipaux se doivent d'inclure, ainsi que nous le constaterons à partir de l'étude des programmes d'insertion professionnelle adoptés à Recife (section I).

Si la définition des bénéficiaires des programmes publics constitue le principal « effet » propre des conférences des femmes sur les politiques publiques, les acteurs politico-administratifs invoquent ce dispositif comme la cause de toutes les actions réalisées par le gouvernement municipal. La participation est le ciment d'une rhétorique générale érigeant le peuple en décideur et les acteurs politiques en exécutant. Cette rhétorique ne relève pas de la simple instrumentalisation des gouvernés mais informe plutôt sur les modes de communication utilisés par les acteurs politico-administratifs, pour rendre compte de leur action, comme le montrera l'analyse des politiques locales de lutte contre la violence domestique et des discours politiques qui les encadrent (section II).



## **Section D) La définition des bénéficiaires des programmes d'insertion professionnelle**

A Recife et à Londrina, des programmes de formations professionnelles en direction des femmes sont pilotées par les administrations en charge du genre. Ils reposent sur une offre d'activités relativement standardisées, telles que la production d'artisanat, la cuisine ou le soin des enfants et s'inscrivent dans une longue tradition de formation et d'éducation des plus démunies. Ils ne peuvent donc être présentés comme une émanation des conférences des femmes. Mais celles-ci ont malgré tout pris sur leur mise en œuvre et, plus précisément, sur la définition des publics bénéficiaires.

### ***Une offre de formation stable pour des objectifs redéfinis***

Dans les années 1970, sous la dictature militaire, la mise en œuvre de politiques sociales reposant sur le développement des communautés s'accompagne également de la création de programmes de formation ciblés en direction de certains groupes sociaux, parmi lesquels les femmes. D'abord orientées vers la consolidation des communautés, ces initiatives sont étendues dans les années 1990 avec une ambition nouvelle, celle de valoriser les « compétences » individuelles des déshéritées.

### **De l'intégration communautaire à la valorisation des compétences des femmes**

Dans les années 1970, avec le développement des communautés comme technique de gouvernement, des centres sociaux urbains sont instaurés à Recife et à Londrina et proposent, entre autres activités, des « cours » dont nous avons indiqué le caractère féminisé dans la première partie. Ces formations reproduisent le fonctionnement des écoles professionnelles féminines créées dans les années 1940, qui placent l'économie domestique au cœur de l'éducation des femmes, à travers l'apprentissage de la couture, de la cuisine ou du soin des enfants<sup>813</sup>. Pour cette raison, Sonia Alvarez estime que le

---

<sup>813</sup>. Barbara Weinstein, « As mulheres trabalhadoras em São Paulo: de operárias não qualificadas à esposas profissionais », *Cadernos Pagu*, vol. 4, 1995, p. 143-171; Susan Besse, *Restructuring Patriarchy: The Modernization of Gender Inequality in Brazil, 1914-1940*, Chapel Hill, University of North Carolina Press, 1996.

régime militaire réaffirme les « valeurs traditionnelles de genre »<sup>814</sup> et œuvre à la consolidation des rôles féminin et masculin<sup>815</sup>. Dans les années 1970, l'objectif est d'intégrer les femmes aux « communautés » en les formant à des activités de soin qui puissent répondre à certains des problèmes résultant de la paupérisation de la population. Par exemple, les habitantes des quartiers sont invitées se former pour faire tourner les crèches communautaires, afin de lutter contre la mortalité infantile et la dénutrition, ou aux cuisines collectives instaurées sous l'égide du développement des communautés, le plus souvent de manière bénévole<sup>816</sup>.

Des initiatives similaires de formation en direction des femmes sont en outre menées au sein des Communautés ecclésiales de base, qui abritent une partie des associations féminines créées dans les années 1970 afin d'assurer un revenu à leurs membres et à leur famille. Les cours de couture, de broderie ou de production d'artisanat se diffusent donc dans les quartiers sous l'influence des acteurs étatiques mais également de l'Eglise catholique. Cette double influence contribue à la formation d'organisations féminines centrées sur la réalisation d'activités de soin ou de production.

Le retour à la démocratie s'accompagne d'une expansion des programmes d'insertion professionnelle en direction des plus démunis. Dans les années 1990, le gouvernement brésilien appréhende la pauvreté comme une conséquence du faible taux d'activité de certaines catégories d'acteurs, attribuée aux lacunes du système scolaire<sup>817</sup>. La formation des plus démunis devient alors l'une des principales modalités de la lutte contre la pauvreté. En 1994, le Programme national de génération d'emploi et de revenu (PRONAGER) est lancé, à la suite d'un accord entre le gouvernement brésilien et de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO). Il prévoit le développement de formations professionnalisantes dans les territoires les plus

---

<sup>814</sup>. Sonia Alvarez, *Engendering democracy in Brazil: women's movements in transition politics*, op. Cit., p. 8.

<sup>815</sup>. Notons toutefois que l'idéologie familialiste du régime militaire va de pair avec une volonté de modernisation, qui contribue à des changements notables de la législation de la famille. La loi sur le divorce par consentement mutuel est, par exemple, adoptée en 1977. Voir sur ce point Mala Htun, *Sex and the State. Abortion, Divorce and the Family under Latin American Dictatorship and Democracy*, Cambridge, Cambridge University Press, 2003.

<sup>816</sup>. Lívia Maria Fraga Vieira, « Mal necessário: creches no departamento nacional da criança (1940-1970) », *Cadernos de Pesquisa*, n°67, 1988, p. 3-16 ; Lívia Maria Fraga Vieira et Regina Lúcia Couto de Melo, « A creche comunitária 'Casinha da Vovó': Prática de manutenção/Prática de Educação », *Cadernos de Pesquisa*, n°62, 1987, p. 60-78.

<sup>817</sup>. Salviana de Maria Santos Sousa, « A questão da descentralização participativa na gestão do PLANFOR : qual democracia? », *Revista. Katálisis*, vol. 10, n°2, 2007, p. 256-264.

pauvres, en recourant à la méthode de la « formation massive », développée par le sociologue Clodomir Santos de Moraes et utilisée dans les années 1960 auprès des ligues paysannes du Nordeste. Inspirée par la psychologie sociale, cette stratégie éducative postule que la formation ne doit pas consister en la transmission d'un savoir théorique, mais s'appuyer sur les pratiques quotidiennes des individus. Le processus d'apprentissage issu de la pratique est supposé induire une redéfinition des conceptions que les individus ont d'eux-mêmes et, en retour, une modification de leurs pratiques<sup>818</sup>. Le développement des capacités propres des plus démunis augmenterait en outre leur estime d'eux-mêmes et leur capacité créatrice.<sup>819</sup>

Le PRONAGER est complété par le Plan national de qualification du travailleur (PLANFOR) adopté en 1995 sous le gouvernement de Fernando Henrique Cardoso, avec l'ambition de développer les « compétences basiques » des plus démunis par l'expansion des formations professionnalisantes.

Ces deux programmes reposent sur une mise en œuvre décentralisée et « participative », la participation étant étendue comme un recours aux partenariats public/privé. Ils accroissent l'offre de formation en direction des groupes qualifiés de « vulnérables », parmi lesquels on compte les femmes à bas revenus. Silvia Yannoulas note qu'une grande partie des formations créées sous l'influence du PLANFOR en direction des femmes sont liées aux « compétences jugées féminines », telles que la couture, la cuisine ou le soin de la famille<sup>820</sup>.

Mais si elles n'évoluent guère, les activités proposées sont inscrites dans un cadre de pensée renouvelé. L'objectif du PRONAGER et du PLANFOR n'est plus d'assurer la prise en charge collective des problèmes sociaux dans le cadre communautaire, mais de garantir « l'employabilité » des groupes définis comme vulnérables, par la reconnaissance de leurs « compétences » et la transformation de ces dernières en ressource valorisable sur le marché de l'emploi<sup>821</sup>. Les programmes de formation ont ainsi pour objectif de développer certains des savoir-faire détenus par la population la plus pauvre mais également d'agir sur leur subjectivité. Il s'agit d'accompagner les

<sup>818</sup>. Cette méthode se rapproche ainsi de la pédagogie de l'opprimée de Paulo Freire.

<sup>819</sup>. Sebastião Lopes Araújo, *A metodologia de capacitação massiva como instrumento de inclusão social*, Mémoire de fin d'études, Université de Brasília, 2008, p. 17-18.

<sup>820</sup>. Silvia Cristina Yannoulas, *Políticas públicas e relações de gênero no mercado do trabalho*, Brasília, CFEMEA/FIG, 2002, p. 33.

<sup>821</sup>. Silviana de Maria Sousa et Maria Eunice Pereira, « A apropriação da noção de competência nas políticas de educação profissional desenvolvidas no Brasil a partir dos anos 1990 », in Maria Ozanira Silva e Maria Carmelita Yazbek (dir.), *Políticas Públicas de Trabalho e Renda no Brasil Contemporâneo*, São Paulo, Cortez, 2006.

pratiques quotidiennes des bénéficiaires afin qu'ils s'émancipent du sentiment de dévalorisation qui découlerait de leur situation de pauvreté. Modifier l'image que les bénéficiaires ont d'eux-mêmes est un objectif prioritaire du PRONAGER, comme l'indique un rapport du ministère de l'Intégration nationale :

« Les données disponibles mettent en évidence une série de changements qualitatifs dans le comportement des personnes formées [...] :

- A un niveau individuel et familial : élévation de l'estime de soi, capacité des individus à agir positivement en proposant des changements (vision du futur), plus grande conscience de leurs droits et de la nécessité de les défendre, le travail des femmes a une plus grande visibilité et est plus valorisé, dans une perspective de genre »<sup>822</sup>.

Les programmes d'insertion professionnelle s'inscrivent dans ce que Fabrizio Cantelli nomme « l'Etat réflexif », qui promeut la « capacitation » des individus, leur « responsabilisation » face à leur destinée et la redéfinition de la subjectivité des acteurs, pour qu'ils retrouvent la confiance en soi qui leur ferait défaut, compte tenu de leur vulnérabilité sociale<sup>823</sup>. Dans ce modèle, « nombre de droits et services peuvent bénéficier aux individus à condition qu'ils s'engagent, qu'ils se montrent actifs, dynamiques, acteurs de leur vie, auteurs d'un projet [...] »<sup>824</sup>.

Ce « référentiel », qui s'impose dans les années 1990, guide également le Plan national de qualification (PNQ) adopté par le gouvernement Lula en 2003 et se retrouve au cœur des programmes de formation professionnelle en direction des femmes instaurés à Recife et à Londrina<sup>825</sup>.

---

<sup>822</sup>. Ministério da Integração nacional, *Organização produtiva de comunidades pobres. Avaliação PPA 2002*, Brasília, 2002, [http://www.abrasil.gov.br/avalppa/RelAvalPPA2002/content/av\_prog/385/prog385.htm], consulté le 10 mai 2011.

<sup>823</sup>. Fabrizio Cantelli, *L'État à tâtons. Pragmatique de l'action publique face au sida*, Bruxelles/Berne, Peter Lang Éditions, 2007, p. 96-104.

<sup>824</sup>. *Ibid*, p. 102.

<sup>825</sup>. Le PNQ insiste toutefois moins sur l'employabilité des groupes jugés vulnérables que sur leur formation, plus générale, à la citoyenneté. Pour une comparaison du PLANFOR et du PNQ, voir Patricia Ebani Peixoto, *Do PLANFOR ao PNQ : uma análise comparativa sobre os planos de qualificação no Brasil*, Mémoire de Master 2, Universidade federal do Espírito Santo, 2008.

## Les programmes de formation professionnelle en direction des femmes à Recife et à Londrina

A Londrina, l'administration en charge des politiques du genre instaure le programme « Atelier des femmes » en 1996, sous le premier gouvernement du PT, visant la formation des femmes les plus vulnérables. A Recife, le programme « les femmes génèrent des revenus pour leur autonomie » est créé en 2003, avec le soutien financier du Fond pour l'égalité de genre de l'Agence canadienne pour le développement international et du PRONAGER. Ces deux programmes ont la même ambition d'assurer l'insertion professionnelle des femmes par le développement de leurs « compétences » et la construction d'une « estime de soi ». Ils reprennent donc en partie le cadre de pensée qui oriente les politiques nationales de formation professionnelle. A Londrina, le programme « Atelier des femmes » insiste sur la valorisation des compétences propres des femmes les plus vulnérables:

« A partir de la réalisation de cours semi-professionnalisants, il s'agit de former la femme pour son insertion dans le monde économique, en lui offrant les conditions d'éveiller ses intérêts et ses compétences, tout en rendant possible, par son travail, son autofinancement ou une contribution effective aux revenus familiaux. Les activités de ce projet consistent en la réalisation de cours de production, de cuisine/ménage, de confection de bijoux, de tissage. [...] A partir de ce travail, les femmes retrouvent une estime d'elles-mêmes et une valorisation de leur vie »<sup>826</sup>.

Il s'agit donc de reconnaître le caractère productif d'activités habituellement réalisées dans la sphère domestique et d'inciter les bénéficiaires à se professionnaliser, en commercialisant leur produit ou leur savoir-faire. Cette reconnaissance devrait, en outre, influencer sur la subjectivité des femmes : leur vulnérabilité sociale devrait reculer par la valorisation de leurs « compétences », mais également par les liens de solidarités établis au sein des modules de formation. La reconnaissance et l'acquisition d'un « capital social » constituent ainsi les objectifs premiers des programmes d'insertion professionnelle à Londrina, comme à Recife. Le document de présentation du programme « les femmes génèrent des revenus pour leur autonomie », de 2003, qui instaure des ateliers d'apprentissage en matière de production et de commercialisation de produits artisanaux, énonce ainsi :

---

<sup>826</sup>. Prefeitura de Londrina, Coordenadoria da Mulher, *Projeto Oficina Trabalho*, Londrina, 1995.

« L'impact au niveau structurel sera la consolidation d'une politique du genre qui valorise et reconnaît les femmes comme des sujets économiques et qui valorise leur participation au développement économique. Quant à l'impact sur la vie des femmes qui participeront au projet, le plus important est qu'elles se sentiront renforcées dans la gestion de leur entreprise et qu'elles commercialiseront des produits de plus grande qualité, leur permettant ainsi une insertion dans le circuit économique de la ville, ce qui leur permettra d'élever leur estime d'elles-mêmes »<sup>827</sup>.

La valorisation des compétences traditionnellement féminines est conçue, par les acteurs administratifs, comme un moyen d'assurer l'émancipation des déshéritées. La réalisation d'activités quotidiennes dans un cadre collectif doit produire chez les bénéficiaires « une prise de conscience » de leur oppression et partant, une redéfinition de leurs conceptions des rapports de genre. A Recife, le programme adopté en 2003 énonce ainsi :

Notre méthodologie est caractérisée par :

L'éducation populaire basée sur la pédagogie de l'opprimé créée par Paulo Freire, pour laquelle le sujet et son expérience permettent une transformation des relations sociales ;

La méthode « faire et apprendre » des groupes de réflexion et d'entraide, qui se justifie par la nécessité de la faire connaître aux femmes exclues ;

Le dépassement des inégalités de genre pour l'émancipation des femmes : prise de conscience de leur oppression, auto-valorisation et développement de l'estime de soi<sup>828</sup>.

A Londrina, Silvana nous indique qu'une même ambition d'émancipation animait son administration de rattachement, tout en manifestant une prise de distance critique à l'égard des moyens mis en œuvre à cette fin :

« [Les femmes] se réunissent de cette façon, pour faire de la cuisine, de la peinture sur tissu, de la broderie Au début, nous avions l'utopie ou la naïveté de croire que, par ce biais, nous pourrions nous rapprocher des groupes de femmes pour les amener à faire autre chose que des activités féminines d'extension de l'espace domestique. Mais elles font toujours faire la même chose et le Secrétariat continue de leur proposer les mêmes formations »<sup>829</sup>.

---

<sup>827</sup>. Coordenadoria da mulher, *Projeto: mulheres gerando renda para a autonomia política et econômica*, Recife, 2003, p. 4.

<sup>828</sup> Prefeitura do Recife, *Projeto economia solidária com equidade de gênero*, 2004, p. 3.

<sup>829</sup>. Entretien réalisé avec Silvana, le 3 mai 2007, à son domicile.

L'élaboration de ces deux programmes, adoptés à Londrina avant les conférences des femmes et à Recife au lendemain de la première consultation, ne peut être considérée comme le résultat de ce dispositif. Ces programmes s'appuient sur une conception de l'insertion professionnelle qui émerge au milieu des années 1990 à l'échelle nationale. Ils reconduisent une offre de formation qui n'est pas nouvelle mais relativement stable depuis les années 1970 et qui est, à Recife, en partie financée par le gouvernement national. Si elles ont pu, à Recife du moins, constituer une ressource de justification pour la mise à l'agenda de l'insertion professionnelle des femmes, les conférences ne constitue pas la principale variable explicative de l'adoption des programmes en la matière.

### ***La sélection des bénéficiaires des programmes d'insertion professionnelle***

Davantage que sur l'élaboration des programmes d'insertion professionnelle, les conférences des femmes pèsent sur la définition de leurs bénéficiaires. Les conflits relatifs aux identités légitimes du public des politiques du genre, qui animent les conférences, se répercutent, jusqu'à un certain point, sur l'action publique en la matière.

#### **Les « femmes noires » à Recife**

Le travail de définition des groupes les plus discriminés auquel se livrent les participantes, au sein des assemblées des conférences des femmes de Recife, a une incidence sur la sélection des bénéficiaires des programmes d'insertion professionnelle. Le dispositif participe à la définition des groupes jugés « vulnérables ». La première conférence est décrite par la coordinatrice de la femme en exercice en 2003, Karla, comme le moment à partir duquel l'interpénétration entre les rapports sociaux de genre et de « race » est prise en considération par l'administration :

« Karla: Lors de la première conférence, nous nous sommes aperçues qu'il était nécessaire de donner plus d'attention au débat racial. [...] Une grande partie des participantes des communautés étaient noires et la question de l'égalité raciale a fait débat durant la conférence. Je crois qu'on avait sous-estimé cette question, même si nous savions que la population de Recife est majoritairement noire. Mais il est vrai que même si le mouvement féministe

parle des femmes noires, on parle souvent des femmes, de manière générale »<sup>830</sup>.

L'intégration des habitantes des quartiers parmi les interlocuteurs légitimes de la Coordination de la femme s'accompagne de la (re)découverte d'un public, les « femmes noires », sous-représentées dans les organisations féministes et partisans auxquelles adhéraient les membres de la Coordination de la femme avant leur arrivée au pouvoir. L'interpénétration entre les rapports sociaux de sexe et de race est d'autant plus reconnue par l'administration que les « femmes noires » ont été définies, durant la première conférence, comme un groupe qui subit une double discrimination de genre et de race. Cette catégorie de femmes est ainsi élevée au rang de public « prioritaire » des formations proposées par la Coordination en charge du genre, comme l'indique un projet rédigé au début de l'année 2004, visant à assurer la reconduction et l'extension du programme d'insertion professionnelle instauré une année auparavant :

« Malgré l'abolition de l'esclavage, la population noire a continué à exercer des activités qui la placent en position subalterne, en raison d'un discours idéologique qui dénigre le travail de cette population [...]. En fonction de cette brève analyse, on constate que la femme noire doit faire face à une discrimination de genre et ethnique et lorsqu'on analyse la femme noire d'un point de vue économique, elle subit une triple discrimination, de classe, de genre et ethnique. Parce qu'elles vivent cette triple discrimination, les femmes noires sont plus vulnérables socialement et elles doivent faire face aux pires indicateurs sociaux [...]. A Recife et dans la région métropolitaine, 16,2 % des femmes noires sont cheffes de famille. Les femmes noires de cette ville gagnent en moyenne 60 % de moins que les hommes non noirs. S'ajoute à ces facteurs le fait que les femmes noires connaissent des taux d'inactivité élevés, qu'elles passent la plupart de leur temps sans occupation et, quand elles ont un emploi, il s'agit d'activités socialement dévalorisées et faiblement rémunérées (Dieese, 2003).

Parce qu'elles vivent la réalité de ces données, les femmes de la ville de Recife ont, durant la première conférence, désigné comme proposition de politiques publiques la mise en œuvre de cours pour leur formation professionnelle [...].

La sélection des bénéficiaires des cours sera faite par la Coordination de la femme, qui donnera la priorité aux cheffes de familles, aux femmes victimes de violence, aux bas revenus et sans emplois et surtout à celles qui ont des compétences manuelles »<sup>831</sup>.

---

<sup>830</sup>. Entretien réalisé avec Karla, le 8 juin 2006, dans les locaux du Secrétariat des droits de l'homme de Recife.

<sup>831</sup>. Coordenadoria da mulher, *Traçando ideias*, Recife, février 2004, p. 8.



Comme lors des conférences des femmes, les bénéficiaires de l'action publique sont avant tout définis à partir des identités qui découlent de la construction sociale des corps. Ici, les « femmes noires » doivent être reconnues comme le public le plus vulnérable ; leur genre et leur ethnicité les conduisent à faire partie des groupes les plus marginalisés économiquement. C'est au sein de ce groupe générique que les plus discriminées doivent être sélectionnées : mères de famille, personnes à bas revenus etc. A la différence des politiques nationales d'emploi, qui définissent principalement les bénéficiaires en fonction de leurs revenus, tout en intégrant, à la marge, les questions du genre ou de la race, la Coordination de la femme opère un renversement en faisant de l'interpénétration entre le genre et la race le facteur explicatif des inégalités sociales, qu'il s'agit ensuite de corréliser à d'autres variables, telles que les revenus ou la position dans la sphère familiale.

La stabilisation de cette catégorie au sein des programmes d'insertion professionnelle, réduit toutefois l'influence qu'exercent les conférences de 2004 sur la définition des bénéficiaires. L'institutionnalisation de l'action publique locale en matière d'insertion professionnelle constitue un obstacle à l'émergence de nouveaux bénéficiaires. Les femmes noires restent par la suite la cible privilégiée des programmes élaborés par la Coordination de la femme, ce qu'illustre la création d'un cycle de formation dans le domaine de « l'esthétique afro » en 2006. La première consultation de 2002 a donc joué un rôle plus important que celle de 2004, dans la définition des publics bénéficiaires. On peut ainsi interpréter les conflits relatifs à la sélection des identités légitimes qui traversent les assemblées de 2006 comme une lutte entre participantes pour la redéfinition des bénéficiaires des programmes publics au profit des « communautés », des « lesbiennes » ou des « femmes handicapées », contre la stabilisation d'une définition légitime des groupes « vulnérables ».

#### Les « organisations communautaires » à Londrina

A Londrina, l'instauration des conférences en 1999 s'accompagne également d'une redéfinition des bénéficiaires des politiques d'insertion professionnelle. Le programme « Atelier des femmes » est, dans un premier temps, principalement destiné aux femmes victimes de violence domestique, comme le souligne un rapport d'activité de 1996 du Secrétariat des femmes :

« Atelier des femmes : Ce sous-programme a été créé dans le but de minimiser la souffrance des femmes victimes de violences. Il s'agit de développer des activités qui leur permettent de retrouver leur santé mentale et d'assurer leur subsistance [...]. Les actions de ce sous-programme sont développées auprès des communautés à faible revenus et consiste en la promotion de cours qui leur permettent de développer des compétences pour leur réinsertion dans le monde du travail. Des cours ont été réalisés dans le domaine de l'entretien, de la cuisine alternative, de la fabrication de bijoux, de tissu et d'artisanat »<sup>832</sup>.

Plus généralement, à Londrina, les victimes de violence domestique, disposant de peu de revenus, sont le principal public des politiques mises en œuvre par l'administration en charge des politiques du genre de Londrina. En 1996, des services d'accueil pour les femmes victimes de violence sont mis en place. Comme nous le verrons dans la seconde section, la violence est alors perçue à l'échelle municipale et nationale, comme la manifestation la plus évidente de la domination masculine.

En 1999, avec la création des conférences des femmes, les choses changent, avec une redéfinition du public ciblé. Les « organisations communautaires » deviennent les principales bénéficiaires des programmes d'insertion professionnelle. Cette réorientation est consolidée par la création d'une « subvention sociale » pour financer les activités de production réalisées en leur sein :

« Subvention sociale pour les organisations communautaires féminines : Elle a pour objectif de consolider les groupes et associations communautaires féminines en leur offrant un service de conseil ainsi que des ressources, sur la base d'une convention de subvention sociale [...]. Exemple d'activités réalisées par les organisations communautaires féminines sous convention :  
- Association des mères de l'espérance de l'ensemble Aquiles Stenguel : Activités réalisées : Cours de peinture sur tissu et crochet ; Distribution de soupes communautaires ; conférences. Public concerné : 340 femmes [...].  
- Association des femmes en lutte du jardin Franciscato : Cours de dactylographie, de peinture sur tissu, de confection de coussins, de crochet. Public concerné : 30 femmes »<sup>833</sup>.

La mise en place de cette subvention entraîne la décentralisation de l'offre de formation en direction des femmes, dorénavant mise en œuvre par les organisations communautaires elles-mêmes sur un territoire particulier.

---

<sup>832</sup>. Coordenadoria da mulher de Londrina, *Relatório de atividades, 1996*, Londrina, 1996, s/p.

<sup>833</sup>. Secretaria especial da mulher de Londrina, *Relatório de atividades, 1999*, Londrina, 1999, p. 3.

A la différence de ce que l'on observe à Recife, la redéfinition des bénéficiaires des programmes d'insertion professionnelle à Londrina ne résulte pas d'une confrontation entre les acteurs administratifs et des « inouïs », au sein des assemblées. En d'autres termes, elle ne découle pas de la découverte d'un public, mais s'inscrit davantage dans un processus de rapprochement entre le Secrétariat des femmes et les organisations communautaires. L'administration en charge des politiques du genre s'assure ainsi un soutien social à son action par une série de mesures, comme la subvention sociale et le design des conférences. Ce dispositif prévoit une ample représentation des « organisations communautaires » parmi les participantes et les membres du Conseil. L'instauration des conférences des femmes va donc de pair avec la création de nouveaux programmes puisqu'il s'agit par ces deux mesures de consolider un milieu de soutien sur lequel l'administration peut s'appuyer, comme le souligne Silvana:

« Nous voulions offrir un soutien aux groupes de production. Un soutien politique dans le sens de politiser les associations de femmes, de faire des séminaires pour mobiliser ces groupes. L'organisation de conférences, de séminaires, était la principale stratégie pour développer des perspectives politiques dans ces groupes. Je ne sais pas si c'était la meilleure manière de faire mais c'est comme cela que nous l'avons envisagé. Quant à l'objectif matériel, il s'agissait de les soutenir dans leurs activités de production, car beaucoup des organisations de femmes, à Londrina, sont des groupes qui offrent des services, en général des cours pour la génération de revenus. Des revenus, cela n'en génère quasiment pas, ce sont au mieux des espaces de sociabilité, parfois thérapeutiques »<sup>834</sup>.

En 2000, l'élection du PT conduit à une remise en cause de ce public. En 2001, la subvention sociale est supprimée, au motif de son caractère clientélaire. Les fonds consacrés aux programmes d'insertion professionnelle sont également réduits, sous l'effet d'une baisse plus générale du budget du Secrétariat des femmes<sup>835</sup>. Dès lors, l'insertion professionnelle ne constitue plus une orientation prioritaire du Secrétariat des femmes, qui transmet cette mission au Secrétariat de l'assistance et du travail. L'administration en charge du genre maintient toutefois le programme « Atelier des femmes » pour un public plus restreint qui n'est soit pas spécifié, soit sélectionné parmi les bénéficiaires des programmes sociaux instaurés à l'échelle nationale par le

---

<sup>834</sup>. Entretien réalisé avec Silvana, le 3 mai 2007, à son domicile.

<sup>835</sup>. Entre 2001 et 2002, le budget du Secrétariat des femmes est réduit de 40%.

gouvernement Fernando Henrique Cardoso<sup>836</sup>. A partir de 2002, ce sont alternativement les bénéficiaires du programme « Bourse Ecole » ou les « femmes » dans leur généralité qui deviennent le public prioritaire de l'Atelier des femmes, comme l'indiquent les rapports d'activité du Secrétariat de 2002 et de 2003 :

« Atelier des femmes : L'atelier des femmes a pour objectif de développer des activités professionnalisantes et de donner des conseils aux groupes de femmes de la municipalité, pour qu'elles puissent développer des activités autonomes de production et générer des revenus [...] »

Cours : 19 cours de production culinaire

Nombre de femmes reçues : 285, en priorité les bénéficiaires du Bolsa Escola »<sup>837</sup>.

« Atelier des femmes : localisé dans la région Nord, l'Atelier des femmes est un espace destiné à la réalisation d'activités professionnalisantes.

Objectif : former les femmes à la production artisanale, d'aliments et de services domestiques »<sup>838</sup>.

A partir de 2001, les conférences ne jouent plus qu'un rôle marginal dans la définition des publics des programmes d'insertion professionnelle. La réorientation des bénéficiaires qui découle de la première consultation n'est pas institutionnalisée, du fait de l'alternance. D'où les critiques que les organisations féminines des quartiers adressent au gouvernement du PT.

Au total, les conférences des femmes pèsent sur les politiques locales du genre à Recife et Londrina, avant tout par le biais de la définition des bénéficiaires des programmes d'insertion professionnelle. Leur influence, qui est dans nos deux cas d'étude restreinte à la première consultation, peut soit découler de la confrontation entre les acteurs administratifs et une population jusqu'alors « invisible », comme à Recife, soit résulter de la construction d'un public par les acteurs administratifs eux-mêmes, comme à Londrina. L'opération de sélection des bénéficiaires de l'action publique du genre conduit à l'« inclusion » de certains groupes sociaux, mais également à l'exclusion d'autres catégories. La reconnaissance, à Recife, des « femmes noires », et

---

<sup>836</sup>. Le programme qui a fait le succès du gouvernement Lula, le « Bolsa Familia », remplace le programme « Bolsa Escola » instauré en 2000 par le gouvernement de Fernando Henrique Cardoso. Pour une présentation de ces deux programmes, voir Vanessa Maria de Castro et Marcel Burstzyn, « Social Inclusion or Poverty Alleviation ? Lessons from Recent Brazilian Experiences », *CID Graduate Student and Research Fellow Working Paper* n°27, décembre 2008, [<http://www.politiquessociales.net/IMG/pdf/027.pdf>], consulté le 10 avril 2011.

<sup>837</sup>. Secretaria municipal da mulher de Londrina, *Relatório de atividades*, 2002, Londrina, 2002, p. 9.

<sup>838</sup>. Secretaria municipal da mulher de Londrina, *Relatório de atividades*, 2003, Londrina, 2003, s/p.

parmi elles des « chefs de famille et des victimes de violence », s'accompagne de la moindre prise en compte d'autres catégories d'acteurs, qui se présentent à partir de leur identité professionnelle, par exemple les employées domestiques. De même, à Londrina, la reconnaissance éphémère des organisations communautaires va de pair avec une exclusion des administrées qui ne font pas partie d'un collectif. Il paraît donc délicat de déterminer, comme le font Aldamir Marquetti et Dulio de Averní Bêni, si les dispositifs participatifs contribuent à une meilleure affectation des ressources en répondant de manière plus précise aux besoins des populations les plus démunies<sup>839</sup>. Une telle évaluation implique de considérer que les groupes définis comme « vulnérables » dans les conférences sont effectivement les plus discriminés, c'est-à-dire d'adhérer aux critères adoptés par les participantes pour définir l'exclusion. En revanche, on peut souligner que les conférences participent à la construction de la notion de vulnérabilité et des groupes définis à partir de cette notion. Le principal effet des premières consultations serait ainsi de construire une représentation légitime des groupes « exclus ».

## **Section II) Ré-enchanter la politique : la décision aux mains du peuple**

Au-delà de la sélection des bénéficiaires de l'action publique, les conférences consolident une rhétorique, faisant de la population le « décideur » et le gouvernement local un « exécutant ». Qu'ils dérivent ou non des conférences, les programmes adoptés par les municipalités de Recife et de Londrina sont systématiquement imputés à la participation des habitantes, présentée comme le moteur de l'ensemble de l'action municipale. Les politiques de lutte contre la violence envers les femmes sont à cet égard emblématiques. Alors que la mise à l'agenda municipal de cette question précède l'instauration des conférences dans les deux villes et s'inscrivent dans un processus national de politisation de la violence envers les femmes, l'adoption des programmes en la matière est présentée comme le fruit de la « volonté populaire » s'exprimant au travers des conférences des femmes.

---

<sup>839</sup>. Aldamir Marquetti et Dulio de Averní Bêni, « Efeitos fiscais da democracia direta nos municípios gaúchos: 1997-2004 », art. cité.

### ***La territorialisation d'un problème public : la violence envers les femmes***

La mise à l'agenda local de la violence envers les femmes témoigne d'un processus de politisation de cette question, qui a d'abord été réalisé à l'échelle fédérale. S'il est difficile de repérer un « référentiel » des politiques « du genre », dans la mesure où elles sont transversales à d'autres secteurs de politiques publiques, Anne Revillard indique qu'il est possible d'identifier analytiquement une politique « à l'égard des femmes », portée par des institutions spécifiques et justifiées par une intention propre. Elle observe qu'en France, la politique à l'égard des femmes a principalement eu pour objectif l'émancipation par l'insertion professionnelle. Les mesures adoptées par les différentes administrations nationales en charge du genre ont été tournées vers l'intégration des femmes dans la sphère publique, c'est-à-dire le monde économique, puis avec la loi sur la parité, dans le champ politique<sup>840</sup>. Au Brésil, à l'inverse, l'intervention étatique a principalement visé la régulation des relations interpersonnelles entre hommes et femmes, à partir de la question des « violences envers les femmes ».

La transition démocratique s'accompagne d'une politisation de la violence envers les femmes à l'échelle locale, sous l'influence des organisations féministes et féminines qui (ré)émergent dans le même temps. Au début des années 1980, des « commissariats des femmes » sont créés dans certains Etats, comme dans celui de São Paulo, par des gouvernements du PMDB<sup>841</sup>. Mais le thème de la violence envers les femmes fait surtout l'objet d'une politisation, dans les années 1990, avec la mise sur l'agenda fédéral de la question des violences urbaines et étatiques. Au lendemain d'une période dictatoriale caractérisée par des exactions multiples, la question de la violence est inscrite dans un cadre de pensée renouvelé : jusqu'alors expliquée par le sous-développement du pays, elle est de plus en plus associée à une défaillance de l'Etat<sup>842</sup>. Cette reproblématisation se traduit par l'adoption du Plan national des droits humains, en 1995, qui prévoit une série d'actions générales pour enrayer la violence urbaine mais

---

<sup>840</sup>. Anne Revillard, *La cause des femmes dans l'Etat : une comparaison France-Québec (1965-2007)*, Thèse de doctorat en sociologie, ENS Cachan, 2007, p. 27-28 ; « Quelle politique pour les femmes ? Une comparaison France-Québec », *Revue internationale de politique comparée*, vol. 15, n°4, 2008, p. 687-704.

<sup>841</sup>. Cecilia Mac Dowell Santos, « Da delegacia da mulher a lei Maria da Penha. Lutas feministas e políticas públicas sobre violência contra mulher no Brasil », *Working Paper, Oficina do CES N. 301*, Université de Coimbra, Mars 2008.

<sup>842</sup>. Paulo de Mesquita Neto, « Programa Nacional de Direitos Humanos. Continuidade ou mudança no tratamento dos direitos humanos », *Revista do Conselho de Estudos Judicários*, n°1, 1997, consultation en ligne le 12 juillet 2010, <http://daleth.cjf.jus.br/revista/numero1/mesquita.htm>.

également des mesures plus ciblées, au profit de certains groupes sociaux, tels que les mineurs, la population noire et indigène ainsi que les femmes. Il vient ensuite l'adoption, en 1998, par le ministère de la Justice et le Conseil national des droits de la femme, du « Programme national de combat de la violence domestique et sexuelle »<sup>843</sup>. D'abord incitatif, il prévoit des financements pour l'instauration de structures d'accueils en faveur des femmes victimes de violences, à l'échelle locale. Mais la faiblesse de son budget et de ses résultats entraîne une série de critiques émanant des organisations féministes mais également de certaines organisations internationales. En 2001, l'Etat brésilien est condamné, par l'Organisation des Etats Américains pour négligence dans l'affaire « Maria da Penha »<sup>844</sup>. Cette condamnation a lieu dans un contexte de mobilisation sociale des organisations féministes, qui érigent le cas Maria da Penha en symbole de la mansuétude manifestée par les institutions publiques vis-à-vis du phénomène de la violence envers les femmes<sup>845</sup>.

L'arrivée au pouvoir du gouvernement Lula et la création d'une nouvelle administration en charge du genre, le « Secrétariat spécial de politiques pour les femmes » permettent le renouvellement de la législation, avec l'adoption en 2006 de la loi dite « Maria da Penha »<sup>846</sup>. Elle instaure des juridictions spécialisées pour le jugement des cas de violence domestique et familiale et inscrit donc ce problème dans le droit positif (*hard law*) et non le droit déclaratoire (*soft law*).

Si les réponses institutionnelles privilégiées par les gouvernements de Fernando Henrique Cardoso et de Lula pour lutter contre les violences envers les femmes diffèrent, une même conception des rapports sociaux de sexe guide les programmes adoptés : la violence est érigée en symbole par excellence d'un système « patriarcal » dont la manifestation première est l'appropriation du corps des femmes par les hommes. La violence serait donc l'expression même de la domination masculine. Parce qu'il est présent dans tous les milieux sociaux, ce problème permet aux administrations nationales en charge des politiques du genre d'affirmer l'autonomie des rapports

<sup>843</sup>. Ce plan est doté d'un budget d'1,7 millions de Réais soit près de 1,5 millions de dollars en 1995.

<sup>844</sup>. Devenue paraplégique à l'issue de deux tentatives d'homicide orchestré par son mari, Maria da Penha a attendu une condamnation de son mari, durant quinze ans. Comissão Interamericana de direitos humanos, *Relatório n. 54/01*, Brasil, 4 avril 2001.

<sup>845</sup>. Cecília MacDowell Santos, « Transnational legal activism and the State: reflections on cases against Brazil in the Inter-American Commission on Human Rights » *Sur, Revista internacional de direitos humanos*, vol. 4, n°7, 2007, p. 26-57.

<sup>846</sup>. Notons qu'en mai 2002, soit à la veille de l'élection présidentielle qui a mené Lula au pouvoir, Fernando Henrique Cardoso crée un Secrétariat d'Etat des droits de la femme (Secretaria de Estado dos Direitos da Mulher-SEDIM), remplacé par le Secrétariat spécial de politiques pour les femmes en 2003, lorsque le nouveau gouvernement est créé.

sociaux de sexe vis-à-vis des inégalités socio-économiques et de souligner l'existence d'inégalités « propres » aux relations entre hommes et femmes. Les rapports tant de la SEDIM<sup>847</sup>, administration instaurée par le gouvernement Cardoso, que du Secrétariat spécial de politiques pour les femmes créé par le gouvernement Lula, convergent sur ce point :

SEDIM : « La discrimination à l'encontre de la femme, en particulier du fait du lien établi entre la sexualité et la reproduction, renforce une toile idéologique qui a pour fil conducteur de contrôler sa vie et son corps. C'est le produit de sociétés patriarcales qui différencient encore le public et le privé, ce dernier n'étant pas entendu comme une intimité individuelle mais familiale, où le pouvoir masculin du chef de famille est consacré par une série de dispositifs légaux, en dépit des avancées de la constitution de 1988 [...]. La violence familiale n'a pas de limites d'âge, de conditions sociales, d'ethnie ou de religion [...] »<sup>848</sup>.

Secrétariat spécial de politique pour les femmes : « La violence à l'égard des femmes ne peut être comprise que dans le contexte des relations inégales de genre, comme une forme de reproduction du contrôle du corps féminin dans une société sexiste et patriarcale. Les inégalités de genre sont, à travers la violence à l'égard des femmes, le plus pleinement exprimées »<sup>849</sup>.

La priorité affichée au niveau national se retrouve au niveau local. A Recife et à Londrina, les programmes de lutte contre la violence envers les femmes représentent le budget le plus important de ces structures, conjointement avec les dépenses de personnel.

Dans la ville du Paraná, l'administration en charge du genre met en place, en 1995, un centre d'accueil des femmes victimes de violence. L'instauration de ce service est rendue possible par l'obtention du prix de l'Institut brésilien de l'administration municipale (IBAM). Les services proposés sont étendus en 2000, avec l'inauguration d'un abri pour les femmes victimes de violence, financé par le gouvernement fédéral.

---

<sup>847</sup>. Secrétariat d'Etat des droits de la femme.

<sup>848</sup>. SEDIM/ Ministério das Relações Exteriores, *Relatório nacional Brasileiro relativo aos anos de 1985, 1989, 1993, 1997 e 2001, nos termos do artigo 18 da Convenção sobre a Eliminação de todas as formas de Discriminação contra a Mulher*, Brasília, 2002, p. 63.

<sup>849</sup>. Secretaria especial de políticas para as mulheres, *Política nacional de enfrentamento à violência contra as mulheres*, Brasília, 2007, p. 8.



A Recife, le Programme de prévention et d'assistance en matière de violence domestique et sexiste est d'abord adopté par décret, en février 2002, soit quelques mois avant la tenue de la première conférence. Il prévoit, comme à Londrina, la création d'un centre d'accueil, d'un abri ainsi que des campagnes d'information contre la violence domestique.

Dans les deux villes, la politique de lutte contre la violence domestique précède l'institution des conférences des femmes. Elle résulte d'abord d'un processus de territorialisation des politiques nationales. Notons que dans le système fédéral brésilien, l'application localisée des politiques nationales suppose une adhésion des gouvernements locaux aux programmes fédéraux et l'acceptation d'un transfert de compétences. Pour Marta Arretche, ce processus dépend du coût de la politique et des bénéfices attendus de sa mise en œuvre<sup>850</sup>. Si l'on suit cette approche, nous pourrions souligner que les programmes de lutte contre la violence domestique sont peu coûteux, car ils consistent le plus souvent en la création d'un ou de deux services d'accueils et ils revêtent une portée symbolique forte, du moins dans un contexte de politisation de la question de la violence domestique<sup>851</sup>. Ce constat d'une territorialisation des politiques nationales ne doit toutefois pas éluder le fait que des dynamiques localisées aient également favorisé le processus, à l'instar des mobilisations locales contre la violence domestique<sup>852</sup> ou des orientations privilégiées par les gouvernements locaux. La mise en œuvre territorialisée des politiques de lutte contre la violence envers les femmes repose d'ailleurs sur une temporalité différenciée à Londrina et à Recife, où la création plus tardive d'une administration en charge des politiques du genre est un facteur d'explication essentiel.

Nous souhaitons toutefois mettre en évidence le fait que les conférences des femmes ne jouent qu'un rôle mineur dans le processus de création de politiques locales de lutte contre la violence envers les femmes. Or, ces dernières sont présentées par les

---

<sup>850</sup>. Marta Arretche, *Estado federativo e políticas sociais : determinantes da descentralização*, São Paulo, Editora Revan/ FAPESP, 2000, p. 33.

<sup>851</sup>. A Recife, le budget en la matière s'élève, en 2004, à 620 326 Réais soit près 300 000 dollars. A Londrina, il est, cette même année, de 280 000 Réais, soit près de 150 000 dollars.

<sup>852</sup>. Par exemple, à Recife, des mobilisations ont lieu, à partir du début des années 2000, pour rendre publique l'ampleur de la violence domestique dans l'Etat du Pernambouc. En 2000, le bureau régional du réseau féministe de santé réalise une étude reposant sur des données statistiques, qui révèle le nombre important de plaintes pour violence domestique dans cet Etat : 21000 plaintes sont déposées pour la seule année 2000 ; des actions ponctuelles sont également réalisées, dans le même temps, par le FMPE, afin de rendre hommage à la mémoire des femmes victimes d'homicides, actions qui se transforment, en 2006, en une mobilisation hebdomadaire nommée « veille contre les violences à l'égard des femmes ».

acteurs politiques et administratifs des deux villes comme la force d'impulsion à l'origine de ces programmes, une rhétorique qui permet d'enchanter le et la politique.

### ***La consolidation d'un système d'attribution causale***

Dans son étude sur le discours des présidentiables en France, Christian le Bart met en lumière l'existence d'un système d'attributions causales opérés par les candidats, pour rendre compte de l'univers social qui s'offre à eux. Le discours politique formerait un système qui guide les modes d'interventions publiques : les sortants tendent à imputer les situations favorables à leur action et à s'attribuer la paternité des décisions, alors que les challengers soulignent plus aisément les situations négatives en les attribuant aux décisions des sortants. Nous nous inspirerons de cette analyse pour montrer comment les dispositifs contribuent à la consolidation d'un discours politique fondé sur un système d'attributions causales consistant à attribuer la paternité des décisions à la population participante et à présenter les acteurs politiques comme de simples exécutants. Nous nous demanderons alors si l'analyse des effets peut être distinguée des discours politiques qui encadrent les dispositifs et des perceptions que les participantes ont de leur engagement.

### **« Le peuple décide, la mairie le réalise » : la participation dans le discours politique**

A Recife, la genèse du programme de prévention et d'assistance en matière de violence domestique et sexiste est clairement attribuée à la participation, lorsque le gouvernement municipal s'adresse aux participantes des conférences, voire à la population de la ville dans son ensemble. La publication des délibérations adoptées durant la seconde conférence de 2004 est ainsi, introduite de la manière suivante :

« La création de la Coordination de la femme est une conquête des femmes, et répond au processus d'organisation et de mobilisation dans divers espaces, principalement les espaces féministes, pour montrer l'importance de l'Etat et des pouvoirs publics dans la mise en œuvre de politiques publiques qui ont pour objectif de réduire les inégalités entre hommes et femmes. [...] La Coordination de la femme travaille dans ce sens en instaurant un dialogue singulier avec les femmes, pour la définition d'un nouvel agenda dans la ville, qui prenne en considération les spécificités de genre et de race.

Depuis que ce dialogue a été instauré, rien n'a plus été pareil dans la vie des femmes de Recife. Ces changements peuvent être constatés à partir de certaines des conquêtes qui résultent de la première conférence de 2002 [...]:

L'assistance complète pour les femmes victimes de violence domestique et sexiste est garantie par le Centre Clarice Lispector et la maison d'accueil Sempre Viva »<sup>853</sup>.

Dans cet extrait, une série d'actions est imputée « aux femmes » : d'abord la création de la Coordination de la femme, qui résulterait des mobilisations féminines antérieures à l'arrivée au pouvoir du PT ; ensuite les services d'accueils en matière de violence, associés à la conférence de 2002. Une causalité est ainsi établie entre l'engagement dans les organisations du mouvement social ou les dispositifs participatifs et l'action étatique, qui serait avant tout une « conquête » de la population féminine. Corollaire de cette causalité, le gouvernement serait un simple « exécutant » des revendications formulées par les femmes de la ville. En 2006, l'assemblée plénière de la conférence débute par une « reddition des comptes » réalisée par la Coordinatrice de la femme en exercice, laquelle rappelle les « demandes » des participantes et fournit des données chiffrées en guise d'évaluation de l'efficacité de leur « exécution » :

« La coordinatrice de la femme, Dalvanice, présente les programmes réalisés depuis 2004 en diffusant un power point, durant l'introduction de l'assemblée plénière de la conférence des femmes de 2006.

« Dalvanice : Lors de la conférence de 2004, nous avons défini 200 actions. Premier axe : Genre et développement économique. La première demande était d'inciter et de soutenir le développement économique des femmes avec comme objectif le développement soutenable et solidaire.

Actions réalisées [par le gouvernement] : 61 % des actions demandées ont été exécutées [...]

Second axe : Violence : 80 % des demandes ont été exécutées.

La première demande était d'étendre les services de prévention et de surveillance de la violence

Actions réalisées : Création de services d'accueils dans les maternités.

Réalisation de campagnes d'information.

Notification des cas de violence dans les dispensaires »<sup>854</sup>.

Fondé sur la détermination statistique du rapport entre les délibérations formulées et les programmes mis en œuvre, cet exercice de reddition des comptes véhicule l'image

---

<sup>853</sup>. Coordenadoria da mulher, *Caderno da 2ª conferência municipal da mulher*, Recife, 2004, p. 8.

<sup>854</sup>. Notes de terrain, Assemblée plénière des conférences municipales des femmes de Recife, le 09 juin 2006.

d'un gouvernement volontariste qui définit son action en fonction de la volonté des femmes. Les diverses mesures constituant le programme de lutte contre la violence domestique, telles que les campagnes d'information ou la notification des plaintes pour violence domestique, sont décomposées et imputées aux délibérations des participantes. Toute l'action publique en matière de lutte contre la violence domestique est ainsi interprétée à la lumière de la participation, qui se trouve placée au fondement d'un discours politique, selon lequel la démarche participative est à l'origine des mesures adoptées par la municipalité.

Cette rhétorique est également mobilisée par les acteurs administratifs et politiques à Londrina. En 2007, un exercice de reddition des comptes est réalisé par la Secrétaire des femmes, qui impute à la participation des habitantes l'ensemble des rencontres, débats et programmes réalisés par son administration sur le thème de la violence domestique :

« Mazé : Je vais présenter les politiques publiques pour les femmes à Londrina qui ont été mises en œuvre depuis la dernière conférence des femmes. Il est important de rappeler ce cadre car beaucoup ne connaissent pas le travail que nous réalisons.[...]

Afin de répondre aux demandes de publicisation de la question de la violence domestique, qui est une demande de la dernière conférence, nous avons organisé des débats, dans la zone urbaine et la zone rurale (elle détaille l'ensemble des rencontres réalisées) [...]. Dans la zone rurale, nous avons réuni 50 femmes pour faire un diagnostic de la situation dans cette zone et former des personnes qui joueraient un rôle de multiplicateur pour la prévention de la violence domestique [...] »<sup>855</sup>.

La grande variété des délibérations adoptées durant les conférences ainsi que le caractère très général de certaines d'entre elles permettent aux acteurs administratifs de présenter une partie de leurs actions quotidiennes - les débats qu'ils organisent sur des sujets divers, la prise de contact avec un groupe ou une association - comme la réponse à une demande sociale exprimée par les participantes.

Le système d'attributions causales consolide une conception séquentielle de l'action publique selon laquelle il serait possible d'identifier des décideurs, en l'occurrence les participantes, et des « exécutants volontaires », à savoir le gouvernement municipal. Cette conception, dont nous avons déjà souligné le caractère simplificateur, permet aux

---

<sup>855</sup>. Notes de terrain, Assemblée plénière de la conférence municipale des femmes de Londrina, le 2 juin 2007.

gouvernements du PT de raviver leur identité « populaire » et de mettre en avant la conformité de leur pratique du pouvoir avec leur projet politique.

Cette rhétorique participative sert également à remodeler l'identité d'un territoire. Recife et Londrina sont présentées comme des municipalités « différentes », aux modes d'action publique « renouvelés » par les expériences participatives, ainsi que l'affirme le texte d'introduction de la première conférence de 2002 à Recife :

« Dans le cadre de la construction d'un *nouveau*<sup>856</sup> Recife, orienté vers le dépassement de l'exclusion sociale et des inégalités [...] l'actuel gouvernement a créé la Coordination de la femme [...] De manière *inédite* à Recife, une initiative gouvernementale et de la société civile organisée a conduit les femmes à s'organiser pour débattre et définir les orientations des politiques publiques qui améliorent leur vie [...]. Le Recife que *nous commençons à construire* est une ville qui œuvre à lutter contre la violence à l'égard des femmes, pour l'égalité entre hommes et femmes dans le domaine de la santé, pour une éducation non sexiste [...] »<sup>857</sup>.

A Londrina, les politiques du genre adoptées de manière participative témoigneraient du caractère pionnier de la municipalité dans son ensemble, dûment valorisé lors de la conférence de 2007 :

« Mazé : Tout le monde sait que le Secrétariat des femmes de Londrina est le premier Secrétariat du Brésil. Aujourd'hui, il existe des organismes dans tout le Brésil mais il n'existe qu'un Secrétariat et c'est à Londrina, en raison de la participation des femmes. C'est pour cela que Londrina, par son gouvernement Nedson et son secrétariat des femmes, est honoré d'être l'un des principaux pôles de l'action pour les femmes [...].

Mazé présente les programmes d'action publique :

Il existe la maison de soutien Canto de Dalia. C'est le premier centre d'accueil pour les femmes victimes de violence du Brésil »<sup>858</sup>.

L'innovation, l'amélioration démocratique, le caractère pionnier de tel ou tel service constitue autant de thèmes à partir desquels les gouvernements municipaux se posent en modernisateurs de la vie politique. Ils ravivent l'image de gouvernants qui maîtrisent l'action publique, tout en acceptant de l'infléchir sensiblement si la population les sollicite, et renouvellent de ce fait le mythe du décideur. Mais si les gouvernants donnent la preuve de leur capacité d'action, ils rappellent également leur soumission

---

<sup>856</sup>. Nous soulignons.

<sup>857</sup>. Prefeitura do Recife, *1ª conferência da mulher. Caderno de resolução*, Recife, Prefeitura do Recife, p. 5.

<sup>858</sup>. Notes de terrain, Assemblée plénière de la conférence municipale des femmes de Londrina, le 2 juin 2007.

aux gouvernés. Pour Philippe Riutort, le pouvoir politique se doit « de faire régulièrement preuve de prodigalité afin de maintenir la qualité du lien entre représentants et représentés et de faire mine d'inverser la relation de domination sociale »<sup>859</sup>. On peut ainsi concevoir les dispositifs participatifs comme des arènes de réaffirmation des liens qui unissent les acteurs politiques à un territoire. Si les conférences des femmes ne se résument pas à cette seule dimension symbolique, elles n'en constituent pas moins un espace où une inversion temporaire des positions entre gouvernants et gouvernés est revendiquée par les uns et par les autres. Une telle dynamique contribue, quoi que de manière distincte à Recife et à Londrina, à « enchanter » la vie politique locale.

### Les effets : une perception ?

Le discours séquentiel et volontariste qui encadre les conférences des femmes n'est pas reçu de la même façon par les participantes de nos deux villes. Nous avons vu, dans la troisième partie, que les membres du Conseil de la femme de Recife affichent une certaine satisfaction à l'égard du gouvernement du PT, alors qu'à Londrina, leurs consœurs manifestent leur mécontentement à l'encontre du maire de la ville. Ces positions distinctes dépendent de la trajectoire des participantes mais également de l'évaluation différenciée qu'elles font des conférences. A Recife, la majorité des représentantes rencontrées évoquent les « changements » qu'elles ont suscités. Interrogées sur leurs résultats, Agricélia, Nicinha et Dona Vilma mentionnent toutes trois, en entretien, la création des structures d'accueil pour les femmes victimes de violence. A l'inverse, à Londrina, certaines des représentantes regrettent l'absence de nouveaux programmes en direction des femmes en précisant que « la création de structures d'accueil en matière de violence est un projet déjà bien consolidé »<sup>860</sup>. A Recife, les conférences des femmes sont envisagées par les participantes comme d'autant plus influentes qu'elles coïncident avec l'adoption d'un programme qui n'existait pas auparavant. Mais à Londrina, ce même dispositif est perçu comme peu influent, n'ayant pas permis l'instauration de nouveaux programmes, ni même la reconduction de la subvention sociale, supprimée en 2001.

---

<sup>859</sup>. Philippe Riutort, « Mise en scène du pouvoir politique », in Antonin Cohen, Bernard Lacroix et Philippe Riutort (dir.), *Nouveau manuel de science politique*, op. cit., p. 558.

<sup>860</sup>. Entretien réalisé avec Isaura, le 9 août 2007, dans les locaux de l'association des femmes du Jardin Miriam.

Cette comparaison montre que si les politiques du genre dans les deux villes sont relativement similaires, mais adoptées à des périodes différentes, elles ne sont pas perçues de la même façon par les participantes, qui les envisagent davantage comme le fruit de leur participation à Recife qu'à Londrina. On peut donc se demander si les « effets » des dispositifs participatifs ne relèvent pas avant tout d'une construction symbolique et de la capacité des gouvernants à rendre acceptable le système d'attributions causales sur laquelle ils s'appuient pour rendre compte de leur action.

Cette question en soulève une autre, relative à l'analyse scientifique des « effets » des dispositifs participatifs. Elle incite à se demander si les recherches réalisées sur les dispositifs brésiliens les plus « réussis », ne reproduisent pas eux aussi, du moins jusqu'à un certain point, le discours des acteurs politiques ou des participants. En d'autres termes, la « réussite » d'un dispositif reposerait d'abord sur le fait que ce dernier soit reconnu comme tel par les personnes qui y prennent part ainsi que par les observateurs extérieurs, évaluateurs ou chercheurs, et secondairement sur l'influence qu'ils ont sur les politiques publiques. Ce constat invite à préciser la nature des questionnements sur les dispositifs participatifs et leurs effets. Il s'agirait non pas tellement de déterminer si les délibérations sont réellement mises en œuvres, mais surtout d'étudier pourquoi les participants perçoivent les dispositifs comme influents. Une telle problématique intégrant les représentations de la participation et leur dimension éminemment subjective, y compris dans le champ de la littérature scientifique, permettrait d'alimenter les recherches futures pour mieux comprendre ce que la participation « fait » à l'action publique.

## **Conclusion de la 4<sup>ème</sup> partie : La construction sociale des effets des dispositifs participatifs**

---

Si l'on n'aborde pas les effets des conférences des femmes à partir d'une approche séquentielle, on constate que leur incidence sur la fabrique de l'action publique est multiple, mais elle ne correspond pas aux objectifs attendus ou affichés par leurs promoteurs, c'est-à-dire la cession d'un pouvoir de décision aux participants.

Il apparaît d'abord que la participation est intégrée aux modes d'action collective des acteurs administratifs et constitue un point d'appui à partir duquel les administrations en charge des politiques du genre négocient les frontières administratives au sein du gouvernement municipal. C'est en ayant recours aux conférences que la Coordination de la femme de Recife conteste les logiques sectorielles de l'action publique municipale et que le Secrétariat des femmes de Londrina réaffirme, à l'inverse, son indépendance administrative. Ces usages différenciés exercent en retour des effets sur la place qu'occupent ces administrations au sein des gouvernements municipaux, et partant, sur leur capacité à intégrer le genre à l'agenda municipal : l'enracinement administratif de la Coordination de la femme de Recife peut être opposé à l'isolement du Secrétariat des femmes de Londrina.

La participation joue ensuite sur la sélection des bénéficiaires de programmes, qui ne sont pas nés pas des conférences, mais qui peuvent être réorientés en leur sein au profit de groupes définis comme « vulnérables » ou discriminés. Les conférences participent à la redistribution des ressources publiques en faveur de certains groupes d'acteurs, en consolidant une définition légitime « des exclu(e)s ». L'« inclusion » de certaines catégories d'acteurs se double ainsi de l'exclusion d'autres qui ne sont pas reconnues dans le dispositif.

La participation constitue, enfin, une grammaire mobilisée par les acteurs politiques pour rendre compte de leur action à la population. L'idéal de la souveraineté populaire doit à la fois rendre intelligible une action publique complexe et multiforme, tout en ravivant l'identité « populaire » dont le PT se revendique. Si les objectifs affichés par les promoteurs des conférences des femmes ne permettent pas nécessairement de comprendre les effets propres de ce dispositif, ils peuvent être



analysés pour eux-mêmes. Les promesses de démocratie directe et d'inclusion des plus démunis qui entourent les conférences des femmes relèvent d'un exercice de communication politique qui n'est pas que simple artifice, mais contribue à donner du sens à l'action publique et favorise, en retour l'engagement des habitantes au sein des conférences des femmes. Aussi, l'on peut se demander si le principal effet des dispositifs participatifs brésiliens, considérés comme « réussis » par les acteurs qui y prennent part, ne réside pas dans le ré-enchantement de la politique qu'il assure, dans un système politique où les municipalités disposent de compétences larges mais de moyens limités pour assurer le développement économique et social<sup>861</sup>. « Le nouvel esprit de la démocratie »<sup>862</sup> s'inscrirait au Brésil, dans un processus de réaffirmation de la souveraineté populaire, visant à conférer du sens à l'action d'un corps politique dont le pouvoir est fragile<sup>863</sup> et régulièrement contesté, en particulier à l'occasion des divers scandales de corruption qui émaillent la vie politique brésilienne.

---

<sup>861</sup>. Yves-André Fauré, « Des politiques publiques décentralisées, entraves au développement local. Expériences brésiliennes », *Tiers-Monde*, tome 46, n°181, 2005, p. 95-118.

<sup>862</sup>. Loïc Blondiaux, *Le nouvel esprit de la démocratie. Actualité de la démocratie participative*, Paris, Edition du Seuil et La République des Idées, 2008.

<sup>863</sup>. Jean-Pierre Gaudin, *La démocratie participative*, *op. cit.*, p. 102.

## CONCLUSION GENERALE

---

### *L'ancrage social des institutions participatives*

L'objet de notre étude était de souligner ce que le fonctionnement des dispositifs participatifs doit à leur environnement et aux rapports sociaux qui les encadrent. L'approche que nous avons qualifiée d'institutionnelle tend à les autonomiser et à les définir comme le principal facteur d'explication des processus qui se déroulent en leur sein. C'est notamment le cas des analyses qui appréhendent la participation des plus démunis comme le résultat des conceptions véhiculées par les dispositifs ou des thèmes qu'ils soumettent à la délibération. Notre thèse a, à l'inverse, consisté à montrer que la composition des conférences des femmes dépend des usages que les participantes font des procédures participatives en fonction des logiques d'action qui caractérisent leurs milieux d'appartenance.

Les plus démunies se mobilisent en raison de leur insertion dans des réseaux sociaux territorialisés, organisés notamment autour d'associations de quartiers orientées vers l'action militante ou ayant un rôle de prestation de service. Les liens de sociabilité associatifs, professionnels voire familiaux qui lient les habitantes d'un même territoire favorisent leur mobilisation, rendent possible l'inversion du « cens » de la participation,

et confèrent à cette dernière des significations plurielles qui dépassent les objectifs assignés aux assemblées. La délibération ne constitue pas toujours l'ambition première des participantes, plutôt soucieuses de répondre à l'appel de telle ou telle personne qui a sollicité leur présence et donc, d'honorer les liens sociaux qui unissent les unes et les autres.

Cette inversion du cens de la participation ne signifie pas que les hiérarchies sociales soient temporairement suspendues. Si elle permet une participation improbable, la mobilisation de réseaux territorialisés conduit également à une reproduction des inégalités sociales qui les traversent et que le dispositif vient en partie consacrer. Le rôle de participante varie selon les dispositions des acteurs et leur degré de familiarisation avec le déroulement des assemblées. Certaines habitantes se retrouvent en situation d'élèves qu'il s'agit de former et d'informer, d'autres sont davantage reconnues dans leur capacité à prendre part de manière active aux délibérations.

Les enjeux propres à l'espace des quartiers populaires déterminent également l'engagement durable de participantes non « ordinaires » et leurs pratiques de participation au sein de l'institution finale du dispositif, le Conseil. L'engagement participatif fait généralement suite ou se retrouve combiné à un multi-positionnement dans les dispositifs locaux et les organisations de quartiers. Certaines participantes, en particulier les dirigeantes associatives, s'engagent afin de remettre en cause les leaders consolidés à l'échelle d'un territoire et acquérir des ressources leur permettant de devenir des porte-parole d'un groupe social. D'autres redéfinissent les formes de leur engagement dans les quartiers suite à leur insertion dans le Conseil. Quoi qu'il en soit, la manière dont les participantes investissent leur rôle en pratique dépend, pour partie, des attentes de la population du quartier dont elles sont issues, de leur capacité à être reconnues comme des représentantes légitimes en « amenant quelque chose » sur un territoire.

La mise en évidence de l'ancrage social de la participation ne signifie pas que le dispositif soit neutre dans ses effets. Les conférences et surtout le Conseil de la femme contribuent à unifier les pratiques de participation, bien que de manière assez différente à Recife et à Londrina. En leur sein, s'opère en effet un travail d'« homogénéisation » des croyances et des comportements<sup>864</sup>. Les participantes se voient prescrire un rôle,

---

<sup>864</sup> Un parallèle peut à nouveau être fait avec l'analyse localisée des partis politiques. Dans son étude sur le Parti socialiste, Frédéric Sawicki met à la fois en évidence l'importance de réseaux pluriels dans la

celui d'assurer l'intermédiation entre les femmes de la ville et les institutions publiques. Il est également attendu un don de soi qui ne permet pas de distinguer l'engagement participatif des formes plus traditionnelles de militantisme.

L'intériorisation de cette nouvelle identité induit une autonomisation des participantes vis-à-vis de leurs milieux d'appartenance initiaux. La position de porte-parole sur un territoire qu'elles consolident ou tentent de construire consiste à articuler les attentes de la population qu'elles représentent avec la mission qui leur est confiée. De cette interpénétration entre des logiques distinctes découle des pratiques de participation qui visent la défense d'intérêts à la fois individuels et collectifs. La négociation que les membres du Conseil opèrent afin de garantir un accès au « guichet » des services publics en faveur de certains groupes ou de certains individus se double ainsi d'une contestation du traitement administratif de la misère. Telles sont les deux faces de la même pratique participative.

Les conférences des femmes exercent également des effets propres sur les participantes, variables selon les configurations locales. Les ressources acquises en leur sein peuvent être réinvesties dans le champ politique lorsque les formations partisans jouent un rôle de premier plan dans le recrutement du personnel politique. C'est le cas à Recife où l'engagement participatif s'accompagne, pour certaines, d'une professionnalisation administrative. A l'inverse, à Londrina où les institutions administratives sont davantage bureaucratisées, l'engagement participatif ne conduit pas à une professionnalisation similaire. De même, la cause des femmes n'est pas perçue de la même façon dans les deux villes. A Recife, l'entrée dans le Conseil conduit à un rapprochement entre les représentantes des quartiers et les organisations féministes, en raison de l'existence de militantes féministes qui importent au sein de cette institution leurs répertoires d'action collective et leur agenda militant. A Londrina, un tel processus est inexistant en raison du faible tissu associatif de la ville, qui se répercute sur les dynamiques internes au Conseil de la femme.

---

création de ce parti et le processus d'homogénéisation qui est créé par la structure partisane. L'homogénéisation est entendu par cet auteur comme « certaines dimensions des processus d'objectivation, celles qui précisément ont pour effet de rapprocher, sinon d'unifier, pratiques et croyances, d'assurer la conciliation des règlements en vigueur dans le groupement, et de forger pratiquement et symboliquement la cohérence sinon réelle et/ou imaginaire du parti *localement* », Frédéric Sawicki, *Les réseaux du Parti socialiste*, op. cit., p. 32.

## *La démocratie participative dans les quartiers populaires : une relation historiquement consolidée*

L'ancrage social des institutions participatives dans les quartiers populaires ne peut être dissocié de l'histoire singulière de la démocratie participative au Brésil. Moins qu'une nouveauté née du seul cycle de contestation des années 1980, la participation comme catégorie de l'action publique, émerge dès la fin des années 1950. Elle est institutionnalisée sous le régime militaire, en étant étroitement liée aux « communautés », un lien qui est maintenu durant la transition démocratique, lorsque des dispositifs sont instaurés pour garantir la « démocratisation du régime ». A partir des années 1980, les plus démunis restent la cible des expériences mises en œuvre par des acteurs politiques de la droite ou de la gauche du champ politique. Aussi, plutôt que de considérer certains dispositifs comme une innovation portée par certains partis, en particulier le PT, nous avons envisagé leur création comme la réactivation d'un répertoire de l'action publique déjà relativement ancien.

L'histoire longue de la participation a également exercé une influence sur les pratiques associatives dans les quartiers. Les mécanismes instaurés dans les années 1970 à Recife et à Londrina ont contribué à la consolidation d'organisations « communautaires », parmi lesquelles on compte des associations féminines. L'engagement dans les dispositifs participatifs constitue donc moins un nouveau mode d'action collective issu de la démocratisation du régime qu'une pratique à laquelle ont d'abord eu recours certaines organisations, en particulier celles qui sont habituellement qualifiées de « clientélares », en raison des liens qui les unissaient aux cadres du régime militaire. Avec la transition démocratique, la démocratie participative est investie par des organisations de quartiers variées mais également par des organisations féministes. Cet investissement va de pair avec l'institutionnalisation des secondes et l'arrivée au pouvoir d'acteurs politiques avec lesquels elles partagent des liens militants. La démocratie participative est d'autant plus défendue que les organisations ont l'assurance de jouer un rôle de premier plan en leur sein.

La sociogenèse de la démocratie participative permet ainsi de mettre en évidence la relation d'intercausalité entre les formes de l'action publique et les pratiques de participation. Les habitants des quartiers populaires sont d'autant plus présents dans les

dispositifs participatifs qu'ils ont constitué le public privilégié des expériences menées depuis les années 1950. La signification que la notion de participation a acquise au Brésil, en étant associée aux « communautés », peut donc être distinguée du sens qu'elle revêt en France, où elle n'est pas rattachée à un public particulier mais plutôt à la « gestion de proximité ». On retrouve néanmoins cette acception de la démocratie participative en Grande Bretagne, où le *community development* a connu un certain succès<sup>865</sup>, et plus généralement en Amérique du Sud, où l'Eglise catholique et les organisations internationales ont contribué, comme au Brésil, à la construction des « communautés » et à leur intégration dans la fabrique locale de l'action publique dans les années 1960 à 1980<sup>866</sup>. Les expériences latino-américaines qui illustrent l'idéal type de la démocratie participative proposée par Yves Sintomer et Marie-Hélène Bacqué ne peuvent être rapportées aux seuls mécanismes instaurés. Elles s'inscrivent dans un contexte spécifique de mobilisation et d'encadrement des plus démunis, ce qui explique en retour, jusqu'à un certain point, le caractère singulier du public qui les composent.

### ***Démocratie participative vs démocratie représentative : des logiques distinctes ?***

L'analyse de l'interpénétration entre les rapports sociaux et les institutions participatives conduit également à relativiser l'opposition entre la démocratie représentative et la démocratie participative. Alors que la première se réduirait à la sélection des dirigeants, la seconde servirait la construction d'une « démocratie forte », avec une population exerçant plus directement sa citoyenneté. Pour Marion Carrel, Catherine Neveu et Jacques Ion, « les exigences aussi bien de la démocratie participative que du 'parler en nom propre' aboutissent souvent à mettre en cause tout ou partiellement les systèmes de délégation »<sup>867</sup>. Mais dans notre cas d'étude, la participation ne peut être distinguée de la délégation.

---

<sup>865</sup> Voir John Diamond, « Revitalisation urbaine et participation communautaire. Les leçons de l'expérience britannique », in Marie-Hélène Bacqué, Yves Sintomer et Henry Rey (dir.), *Gestion de proximité et démocratie participative. Une perspective comparative*, op. cit., p. 101-115.

<sup>866</sup> Liam Kane, « Community development : learning from popular education in Latin America », *Community development journal*, vol. 45, n°3, p. 276-286.

<sup>867</sup> Marion Carrel, Catherine Neveu et Jacques Ion, « Introduction », in Marion Carrel, Catherine Neveu et Jacques Ion (dir.), *Les intermittences de la démocratie. Formes d'action et visibilités citoyennes dans la ville*, op. cit., p. 10.

C'est pour déléguer qu'une partie des habitantes, en particulier les plus démunies, se mobilisent. Pour certaines d'entre elles, la participation n'est pas forcément synonyme de rôle actif dans les dispositifs et se résume parfois à « voter » pour une personne de son choix. Cet acte de délégation n'est pas contradictoire avec la défense d'une cause. Mais c'est avant tout une certaine catégorie d'acteurs, les « entrepreneures de participation », qui jouent les premiers rôles dans le processus de formulation de propositions au profit de certains groupes territoriaux ou professionnels, du moins dans les premières assemblées du dispositif. Dans une certaine mesure, on retrouve donc, dans les conférences des femmes, certaines des logiques de la démocratie représentative, en particulier la division entre des représentants porteurs d'une volonté générale ou particulière et des représentés s'exprimant à travers la voix des premiers. L'acte de présence aux assemblées ne signifie pas que tous les acteurs prennent « directement » part à la prise de décision. Comme l'indiquent les théories féministes, l'idéal de délibération collective tend à dissimuler le fait que les rapports sociaux de sexe, de race et de classe conditionnent la capacité qu'ont les individus à produire des arguments<sup>868</sup>. Mais au sein même des groupes « dominés », les acteurs ne disposent pas de ressources égales pour non seulement intervenir dans le dispositif mais également pour s'y maintenir.

Car l'introduction de mécanismes représentatifs en son sein consolide une division entre les participantes qui peuvent s'engager durablement et celles qui ne l'investissent que très ponctuellement. Les conférences induisent la sélection de « représentantes » de la cause des femmes, dont le mandat n'est pas plus direct que celui des gouvernants. Nous avons pu montrer que plusieurs des membres du Conseil de Recife se distancient de leurs milieux d'appartenance initiaux et embrassent des causes qui ne font pas l'unanimité au sein de la population qu'elles représentent, à l'instar de la libéralisation de l'avortement.

Les porte-parole qui émergent ou se consolident dans les institutions participatives jouent, en outre, un rôle d'intermédiaire entre les habitants d'un territoire et les institutions administratives, un rôle comparable à celui joué par les élus, jusqu'à un certain point tout du moins. Dans son étude sur les notables locaux en France, Pierre

---

<sup>868</sup>. Carole Pateman, *Participation and democratic theory*, Cambridge University Press, Cambridge, 1970 ; Iris Marion Young, « Difference as a resource for democratic theory », in James Bohman et William Rehg (dir.), *Deliberative democracy. Essays on reason and politics*, MIT Press, Cambridge, 1997, p. 383-406. Pour une synthèse de ces travaux, voir Samuel Hayat, « Démocratie participatif et impératif délibératif : enjeux d'une confrontation », in Marie-Hélène Bacqué et Yves Sintomer (dir.), *la démocratie participative. Histoire et généalogie*, op. cit, p. 102-112.

Grémion note que « l'immense majorité des interventions sont soit des interventions portant au niveau des affaires de guichet (les personnes physiques), soit des interventions ostentatoires destinées à affirmer son rôle vis-à-vis de l'électorat »<sup>869</sup>. Dans son étude sur les élus marseillais, Cesare Mattina indique quant à lui, que les activités qui consistent à « montrer sa disponibilité aux électeurs, [...] intervenir en leur faveur en écrivant des lettres de recommandation, etc., tout cela représente pour beaucoup d'élus des activités normales et courantes »<sup>870</sup>. De façon comparable, la fonction de représentante assumée par les membres des Conseils de la femme de Recife et de Londrina consiste à être à l'écoute des demandes de leurs voisines, voire intercéder en leur faveur en sollicitant l'intervention des acteurs administratifs pour résoudre un problème individuel. Cette action personnalisée se double de la défense de la cause des femmes, dans ses dimensions pratiques ou stratégiques, ce qui contribue à donner du sens à leur activité de représentation. Comme pour les élus, les échanges politiques constituent une activité « normale et courante » mais ne sont pas antinomiques avec la défense d'un programme politique ou d'une cause de portée générale.

Si la démocratie participative contribue à « changer » l'action publique et politique locale au Brésil, c'est donc moins en redéfinissant les principes sur lesquels reposent le système représentatif qu'en introduisant une pluralisation des représentants légitimes dans les quartiers populaires.

Cette réalité ne doit pas être rapportée à la seule « culture politique » brésilienne, souvent associée au clientélisme et à la personnalisation des rapports politiques. Elle découle en partie des dispositifs et des mécanismes de représentation sur lesquels ils reposent. La délibération collective ne constituant ni la seule, ni la principale mission attendue des participantes, ces dernières ont des pratiques multiples au sein et à l'extérieur des dispositifs participatifs, qui dépendent des attentes des milieux qu'elles représentent et des normes de l'institution auxquelles elles prennent part.

---

<sup>869</sup>. Pierre Grémion, *Le pouvoir périphérique. Bureaucrates et notables dans le système politique français*, Paris, Le Seuil, 1976, p. 236.

<sup>870</sup>. Cesare Matina, « Mutations des ressources clientélares et construction des notabilités politiques à Marseille (1970-1990) », *Politix*, vol. 17, n°67, 2004, p. 132.



### *Les conférences des femmes dans les relations institutionnelles*

L'investissement des habitantes dans les conférences est en partie tributaire des enjeux propres à leurs milieux d'appartenance. Le constat vaut également pour les acteurs administratifs qui mettent en œuvre le dispositif. La création des conférences résulte à la fois des conceptions qu'ils promeuvent et d'une stratégie pour dépasser les contraintes auxquelles ils doivent faire face au sein de l'appareil d'Etat. La démocratie participative représente un moyen d'action pour consolider des institutions faibles, en l'occurrence ici les administrations en charge du genre, qui s'efforcent, par l'entremise des dispositifs, de créer ou d'élargir un milieu de soutien qui justifie l'utilité de leur action. Les acteurs administratifs n'ont pas recours à cette ressource de la même façon. A Recife, le milieu de soutien est continuellement mobilisé à l'appui de telle ou telle cause ou revendication. A Londrina, il est associé au travail administratif afin de pallier la faiblesse des ressources de l'administration en charge du genre. Ces usages différenciés, qui reflètent eux-mêmes les logiques propres aux administrations en charge du genre, influent sur leur capacité de mettre en œuvre les politiques définies de manière participative. Ils contribuent, ou non, à la construction d'une « volonté politique », qui ne constitue donc pas une donnée préexistante mais un processus résultant en partie du déroulement du dispositif.

Mais les conférences ne sont qu'un élément parmi d'autres de la dynamique d'élaboration des politiques municipales. Dans notre cas d'étude, elles influent moins sur l'adoption de programmes en direction des femmes, qui repose sur des acteurs et des niveaux de gouvernements pluriels, que sur leur mise en œuvre. Elles participent à la construction de la notion de vulnérabilité à partir de laquelle les bénéficiaires des programmes focalisés sont sélectionnés. Elles servent également de point d'appui pour donner sens à une action publique complexe.

Si elles ne modifient donc pas radicalement les modes d'action publique, les conférences représentent une ressource en fonction de laquelle des groupes d'acteurs relativement variés établissent ou consolident des liens à la fois conflictuels et coopératifs. Elles sont un instrument de coordination au service de réseaux de politiques publiques organisés autour de la cause des femmes.

### ***Etudier le Brésil : au-delà des catégories « traditionnelles »***

Notre recherche avait enfin pour ambition de mettre en évidence que les « catégories » traditionnellement utilisées pour analyser la vie et le système politique brésilien, telles que le clientélisme, le patrimonialisme et le *coronelismo*, ne sont pas forcément les plus pertinentes pour analyser le Brésil contemporain. A l'inverse, leur usage systématique tend même à naturaliser des catégories dont la portée et l'historicité gagneraient à être plus régulièrement questionnées. Les analyses consacrées à l'« Etat » brésilien l'illustrent. Cette entité plurielle et hétérogène est trop souvent appréhendée comme un espace dont les propriétés vont de soi et qui se résumeraient à la « culture politique » des élus. Or, une telle perspective repose sur un paradoxe : si les institutions, entendues de manière sociologique comme des structures incorporées dans les pratiques des acteurs politiques sont omniprésentes, les institutions politiques, entendues comme des organisations bureaucratiques, sont, quant, à elles complètement absentes. La focalisation sur le seul personnel électif et leurs pratiques clientélares a conduit à éluder la complexité de l'environnement au sein duquel ces derniers évoluent. Notre remise en perspective socio-historique de la genèse de la démocratie participative montre que les administrations et leurs membres jouent également un rôle dans la fabrique de l'action publique nationale et locale. Leur action ne repose pas uniquement sur des ressorts clientélares mais elle dépend également de logiques bureaucratiques. De même, la compréhension des « effets » des conférences des femmes impose de prendre en compte les logiques sectorielles de l'action publique. L'Etat brésilien est guidé par des dynamiques hybrides, propres à l'Etat légal rationnel et à l'Etat patrimonial, tels que les définis Max Weber. Ces dynamiques, qui s'interpénètrent, gagneraient à être envisagées conjointement.

Dans le sillage de cette approche « culturelle », les pratiques des organisations du mouvement social ou des participants sont fréquemment envisagées à partir de principes dichotomiques. Certaines organisations défendraient une « culture politique démocratique », orientées vers la défense de la « citoyenneté ». D'autres à l'inverse reproduiraient le jeu des faveurs et de l'échange clientélaire. Dans notre cas d'étude, il a été bien souvent impossible de qualifier les pratiques des acteurs en fonction de l'un ou l'autre de ces principes de classement. Les dynamiques de personnalisation de la vie politique et de défense des « droits » de citoyenneté s'entremêlent constamment et

s'intègrent dans le même exercice de la participation. C'est pourquoi, pour en rendre compte, nous avons privilégié la notion d'intermédiation, qui nous semble davantage restituer l'interpénétration entre les logiques matérielles et symboliques qui sous-tendent l'engagement des acteurs dans les conférences des femmes.

Le choix de ne pas avoir recours aux catégories « traditionnelles » pour penser notre objet ne signifie pas que le clientélisme ou le patrimonialisme sont absents de la vie politique brésilienne, mais que ces catégories ne doivent pas être prises comme point de départ des analyses : leur pertinence doit être systématiquement testée.

### ***Perspectives de recherche***

Trois perspectives de recherches peuvent être esquissées, en guise de conclusion. La première consisterait à réaliser une analyse plus systématique des rapports de genre au sein des dispositifs participatifs. Notre étude repose sur un dispositif qui ne comprend que des femmes. On peut ainsi se demander si certaines des conclusions réalisées dépassent cette seule catégorie d'acteurs. Plus précisément, nous avons montré qu'à Recife, plusieurs des participantes les plus engagées ont été recrutées dans l'administration municipale. Mais aucune d'entre elles ne s'est présentée sur un poste électif. Or, certains travaux sur les budgets participatifs indiquent que la participation peut mener à une professionnalisation non pas administrative, mais électorale. L'enjeu serait donc de déterminer si cette dynamique est « genrée » ou non.

La seconde perspective viserait à déterminer plus précisément pourquoi un dispositif est jugé « réussi » ou non par les acteurs qui y prennent part. Nous avons souligné que l'appréciation que les participantes portent sur les conférences des femmes dépend de la temporalité du dispositif. A Recife, la coïncidence entre l'adoption de certains programmes, en particulier dans le domaine de la lutte contre la violence envers les femmes, et la création des conférences a entraîné une représentation positive du dispositif. A l'inverse à Londrina, la reconduction des programmes existants a favorisé une évaluation critique parmi les participantes. L'analyse du rapport subjectif que les acteurs ont des dispositifs auxquels ils prennent part permettrait sans doute de comprendre pourquoi certains sont unanimement célébrés comme des « nouveautés démocratiques » alors que d'autres, qui produisent toutefois des effets comparables, ne

suscitent pas le même engouement parmi leurs membres, voire même parmi les chercheurs. Une comparaison entre le budget participatif de Porto Alegre et celui de São Paulo, pilotés par des gouvernements du PT serait, par exemple, pertinente.

La troisième perspective de recherche consisterait en la réalisation d'une étude comparée de la mise en œuvre d'un même dispositif par des partis aux orientations politiques différentes. A Londrina, le PT n'a pas remporté l'élection de 2008. Le maire actuel est un représentant du Parti Socialiste Chrétien (PSC)<sup>871</sup>. L'analyse de la réappropriation des conférences par le nouveau gouvernement permettrait de déterminer dans quelle mesure les *politics* influent sur les dispositifs participatifs.

---

<sup>871</sup>. En 2008, le candidat Barbosa Neto du PDT est élu. Il démissionne en 2012 à la suite d'un scandale de corruption. Le vice maire Joaquim Francisco du PSC lui succède.



## BIBLIOGRAPHIE

---

### I) Méthodologie

- BADIE Bertrand, HERMET Guy, *La politique comparée*, Paris, Armand Colin, 2001.
- BATTAGLIOLA Françoise, BERTAUX-VIAME Isabelle, FERRAND Michèle, IMBERT Françoise, « A propos des biographies : regards croisés sur questionnaires et entretiens », *Population*, n°2, 1993, p. 325-346.
- BECKER Howard, « Inférence et preuve en observation participante. Fiabilité des données et validités des hypothèses », in CEFAI Daniel (dir.), *L'enquête de terrain*, Paris, La Découverte, 2003, p. 350-362.
- BECKER Howard, *Les ficelles du métier. Comment conduire sa recherche en sciences sociales*, Paris, La Découverte, coll. « Guides repères », 2002.
- BERTAUX Daniel, *L'enquête et ses méthodes. Le récit de vie*, Paris, Armand Colin, coll. « 128 », 2010 (3<sup>ème</sup> édition).
- BOURDIEU Pierre, « L'illusion biographique », *Actes de la recherche en sciences sociales*, n°62-63, 1986, p. 69-72.
- BROQUA Christophe, « L'ethnographie comme engagement : enquêter en terrain militant », *Genèses*, vol. 2, n°75, 2009, p. 109-124.
- BUTON François, MARIOT Nicolas, « Socio-histoire », *Encyclopaedia Universalis Dictionnaire des idées*, coll. les « Notionnaires », vol. 2, 2006, p. 731-733.
- CEFAI Daniel (dir.), *L'enquête de terrain*, Paris, La Découverte, 2003.
- DEMAZIERE Didier, « L'entretien biographique et la saisie des interactions avec autrui », *Recherches qualitatives*, vol. 30, n°1, 2011, p. 61-83.
- DEMAZIERE Didier, « Matériaux qualitatifs et perspective longitudinale. La temporalité des parcours professionnels saisie par les entretiens biographiques », *Communication aux journées du CEREQ*, Caen, 21-23 mai 2003. [http://www.cereq.fr/gsenew/concours2008/cereq/Colloques/journees/07\\_Demaziere.pdf](http://www.cereq.fr/gsenew/concours2008/cereq/Colloques/journees/07_Demaziere.pdf).
- DE SINGLY François, « La gestion sociale des silences », *Consommation*, n°4, 1982, p. 37-63.

- DESAGE Fabien, « Comparer pour quoi faire ? Le point de vue d'un 'monographe' », *Communication présentée au colloque « La comparaison : défis et démarches »*, Université de Montréal, 16 janvier 2006.
- DOGAN Mattei et PELASSY Dominique, *La comparaison en sociologie politique : une sélection de textes sur la démarche comparative*, Paris, Librairies techniques, 1980.
- FILLIEULE Olivier, « Propositions pour une analyse processuelle de l'engagement individuel », *Revue française de science politique*, vol. 51, n°1, 2001, p. 199-215.
- GLASER Barney, STRAUSS Anselm, *The Discovery of Grounded Theory: Strategies for Qualitative Research*, Chicago, Aldine Publishing Company, 1965.
- GOIRAND Camille, ROCHA Daniela, « L'accès aux archives du Parti des Travailleurs au Brésil : expériences croisées et jeux d'échelles », *Revue internationale de politique comparée*, vol. 17, n°4, 2010, p. 109-125.
- HAAS Valérie, « De l'incommunicable à l'intransmissible. La gestion du silence dans l'entretien de recherche », *Recherches qualitatives*, n°3, Hors série, 2007, p. 232-242.
- KAUFMANN Jean-Claude, *L'enquête et ses méthodes. L'entretien compréhensif*, Paris, Armand Colin, coll. « 128 », 2007.
- PENEFF Jean, *Le goût de l'observation. Comprendre et pratiquer l'observation participante en sciences sociales*, Paris, La Découverte, coll. « Grands repères », 2009.
- PENEFF Jean, « Les grandes tendances de l'usage des biographies dans la sociologie française », *Politix*, vol. 7, n°27, 1994. p. 25-31.
- SARTORI Giovanni, « Bien comparer, mal comparer », *Revue internationale de politique comparée*, vol. 1, n°1, 1994, p. 19-36.
- SA VILAS BOAS Marie-Hélène, « Ecrire la comparaison lorsque les données sont asymétriques. Une analyse de l'engagement dans les dispositifs participatifs brésiliens », *Revue internationale de politique comparée*, vol. 19, n°1, 2012, p. 61-74.
- SAWICKI Frédéric, « Les politistes et le microscope », in CURAPP (dir.), *Les méthodes au concret. Démarches, formes de l'expérience et terrains d'investigation en science politique*, Paris, PUF, 2000, p. 143-163.

- TARROW Sidney, « The Strategy of Paired Comparison: Toward a Theory of Practice », *Comparative political studies*, vol. 43, n°2, 2010, p. 230-259.
- VIGOUR Cécile, *La comparaison dans les sciences sociales. Pratiques et méthodes*, Paris, La Découverte, coll. « Guides repères », 2005.
- WANDERLEY REIS Fábio, « O tabelão e a lupa: teoria, método generalizante et idiografia no contexto brasileiro », *Revista brasileira de ciências sociais*, n°16, 1991, p. 27-42.

## II) Ouvrages et articles généraux

- ABELES Marc, *Anthropologie de l'Etat*, Paris, Petite bibliothèque Payot, 2005 [1<sup>ère</sup> édition, 1990].
- ABELES Marc, *Jours tranquilles en 89. Ethnologie politique d'un département français*, Paris, Editions Odile Jacob, 1989.
- BECKER Howard, « 'Foi por acaso', Conceptualizing coincidence », *The sociological quarterly*, vol. 35, n°2, 1994, p.1183-1194.
- BECKER Howard, *Outsiders. Etudes de sociologie de la déviance*, Paris, Editions Métailié, 1985 [1<sup>ère</sup> édition 1963].
- BIRNBAUM Pierre, LECA Jean, *Sur l'individualisme*, Paris, Presses de la fondation nationale des sciences politiques, 1986.
- BOLTANSKI Luc, THEVENOT Laurent, *De la justification. Les économies de la grandeur*, Paris, Gallimard, coll. « NRF-Essais », 1991.
- BOLTANSKI Luc, *Les cadres. La formation d'un groupe social*, Paris, les Editions de Minuit, coll. « le sens commun », 1982.
- BOURDIEU Pierre, « La force du droit », *Actes de la recherche en sciences sociales*, n°64, 1986, p. 3-19.
- BOURDIEU Pierre, *Ce que parler veut dire*, Paris, Fayard, 1982.
- BRIQUET Jean-Louis, « Les formulations savantes d'une catégorie politique. Le clientélisme et l'interprétation sociohistorique du 'cas italien' », *Genèses*, vol. 1, n°62, 2006, p. 49-68.
- BRIQUET Jean-Louis, SAWICKI Frédéric, *Le clientélisme politique dans les sociétés contemporaines*, Paris, PUF, 1998.



- BRIQUET Jean-Louis, *La tradition en mouvement. Clientélisme et politique en Corse*, Paris, Belin, 1997.
- CALLON Michel, « Eléments pour une sociologie de la traduction. La domestication des coquilles Saint-Jacques et des marins-pêcheurs dans la baie de Saint-Brieuc », *L'Année sociologique*, vol. 36, 1986, p. 169-208.
- CARDON Dominique, HEURTIN Jean-Philippe, LEMIEUX Cyril, « Parler en public », *Politix*, vol. 8, n°31. 1995, p. 5-19.
- COHEN Antonin, LACROIX Bernard, RIUTORT Philippe, *Nouveau manuel de science politique*, La Découverte, 2010
- CORCUFF Philippe, *Philosophie Politique*, Paris, Nathan Université, coll. « Science Politiques », 2000.
- DEGENNE Alain, FORSE Michel, *Les réseaux sociaux. Une analyse structurale en sociologie*, Paris, Armand Colin, 1994.
- GOODY Jack, *Pouvoirs et savoirs de l'écrit*, Paris, La Dispute, 2007.
- HALL Peter, TAYLOR Rosemary, « La science politique et les trois néo-institutionnalismes », *Revue française de science politique*, vol. 47, n°3-4, 1997. p. 469-496.
- HANNERZ Ulf, *Explorer la ville. Eléments d'anthropologie urbaine*, Paris, Les Editions de Minuit, coll. « Le sens commun », 1983.
- HIRSCHMAN Albert, *Deux siècles de rhétorique réactionnaire*, Paris, Fayard, 1991.
- HUGUES Everett, *Men and their Work*, Glencoe, The Free Press, 1958.
- LACROIX Bernard, « Existe-t-il une crise de la démocratie représentative aujourd'hui ? », in ROUSSEAU Dominique (dir.), *La démocratie continue*, Paris, LGDJ, 1995, p. 39-60.
- LACROIX Bernard, « Ordre social et ordre politique. Objectivisme, objectivation et analyse politique », in GRAWITZ Madeleine et LECA Jean (dir.), *Traité de Science Politique*, Paris, PUF, 1985, p. 469-565.
- LAGROYE Jacques, OFFERLE Michel (dir.), *Sociologie de l'institution*, Paris, Belin 2011.
- LAGROYE Jacques, SIMEANT Johanna, « Gouvernement des humains et légitimation des institutions », in FAVRE Pierre et al. (dir.), *Être gouverné. Études en l'honneur de Jean Leca*, Paris, Presses de Sciences Po, 2003, p. 53-71.

- LATOUR Bruno, « Une Sociologie sans objets ? Remarques sur l'interobjectivité », in DEBARY Octave, TURGEON Laurier (dir.), *Objets et mémoires*, Paris-Québec, Editions de la Maison des sciences de l'homme, les Presses de l'Université Laval, 2007, p. 38-57.
- LE BART Christian, « Le système des attributions causales dans le discours des candidats à l'élection présidentielle de 1988 », *Revue française de science politique*, vol. 40, n°2, 1990, p. 212-229.
- MANIN Bernard, *Principes du gouvernement représentatif*, Paris, Flammarion, coll. « Champ/essais », 1996.
- MARQUES-PEREIRA Bérengère, GARIBAY David, *La politique en Amérique latine. Histories, institutions, citoyennetés*, Paris, Armand Colin, 2011.
- MAYER Nonna, *Sociologie des comportements politiques*, Paris, Armand Colin, 2010.
- MEDARD Jean-François, « Le rapport de clientèle : du phénomène social à l'analyse politique », *Revue française de science politique*, vol. 26, n°1, 1976. p. 103-131.
- PITKIN Hanna, *The Concept of Representation*, Los Angeles, University of California Press, 1967.
- PIZZORNO Alessandro, « Sur la rationalité du choix démocratique », in BIRNBAUM Pierre, LECA Jean, *Sur l'individualisme*, Paris, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, 1986, p. 331-369.
- POURCHER Yves, *Les maîtres de granit. Les notables de Lozère du XVIIIe siècle à nos jours*, Paris, Olivier Orban Editeur, 1987.
- PULCINELLI-ORLANDI, *Les formes du silence. Dans le mouvement du sens*, Paris, Editions des cendres, 1996.
- RIUTORT Philippe, « Mise en scène du pouvoir politique », in COHEN Antonin, LACROIX Bernard, RIUTORT Philippe (dir.), *Nouveau manuel de science politique*, Paris, la Découverte, coll. « Grands repères », p. 555-568.
- ROSANVALLON Pierre, *Le peuple introuvable. Histoire de la représentation démocratique en France*, Paris, Gallimard, coll. Folio/Histoire, 2002.
- VEYNE Paul, *Comment on écrit l'histoire*, Paris, Seuil, 1978.
- « Ancrage politique », *Politix*, vol. 4, n°92, 2011.
- « Trajectoires de notabilité. I. Pratiques et stratégies », *Politix*, vol 17, n°65, 2004.

- « On ne subit pas son rôle. Entretien avec Jacques Lagroye », *Politix*, vol. 10, n°38, 1997, p. 7-17.

### III) **Théorie et sociologie de la démocratie participative.**

- ABERS Rebecca, « La participation populaire à Porto-Alegre, au Brésil », *Les annales de la recherche urbaine*, n°80-81, 2001, p. 43-54.
- ABERS Rebecca, *Inventing Local Democracy: Grassroots Politics in Brazil*, Boulder (Colorado), Lynne Rienner Publishers, 2000.
- ABERS Rebecca, « From Clientelism to Cooperation: Local Government, Participatory Policy and Civic Organizing in Porto Alegre, Brazil », *Politics and Society*, vol. 26, n°4, 1998, p. 511-537.
- AMMAN Safira Bezerra, *Ideologia do desenvolvimento da comunidade no Brasil*, São Paulo, Cortez, 1985.
- ARNSTEIN Sherry R., « A Ladder of Citizen Participation », *Journal of the American Institute of Planners*, vol. 35, n°4, 1969, p. 216-224.
- AVRITZER Leonardo, *Participatory Institutions in Democratic Brazil*, Washington, Woodrow Wilson Centre Press, 2009.
- AVRITZER Leonardo et al., *Reinventando os mecanismos de inclusão e controle social nos conselhos de saúde*. Relatório de Pesquisa apresentado a FAPEMIG, Universidade Federal de Minas Gerais, 2005.
- AVRITZER Leonardo, « Nouvelles sphères publiques au Brésil : démocratie locale et délibération politique », in BACQUE Marie-Hélène, REY Henry, SINTOMER Yves (dir.), *Gestion de proximité et démocratie participative. Une perspective comparative*, Paris, La Découverte, coll. « Recherches », 2005, p. 31-252.
- AVRITZER Leonardo et NAVARRO Zander (dir.), *A inovação democrática no Brasil : o orçamento participativo*, São Paulo, Cortez Editora, 2002.
- AVRITZER Leonardo, *Democracy and the Public Sphere in Latin America*, Princeton, Princeton University Press, 2002.
- BACQUE Marie-Hélène, SINTOMER Yves (dir.), *La démocratie participative. Histoire et généalogie*, Paris, La Découverte, 2011.

- BACQUE Marie-Hélène, SINTOMER Yves (dir.), *La démocratie participative inachevée. Genèse, adaptations et diffusions*, Paris, Editions Yves Michel/ADELS, 2010.
- BACQUE Marie-Hélène, REY Henry, SINTOMER Yves (dir.), *Gestion de proximité et démocratie participative. Une perspective comparative*, Paris, La Découverte, coll. « Recherches », 2005.
- BARBER Benjamin, *Strong Democracy: Participatory Politics for a New Age*, Berkeley, University of California Press, 1984.
- BLATRIX Cécile, *La « démocratie participative », de mai 1968 aux mobilisations anti-TGV. Processus de consolidation d'institutions sociales émergentes*, Thèse de science politique, Paris, Université Paris 1 - Panthéon Sorbonne, 2000.
- BLONDIAUX Loïc, FOURNIAU Jean-Michel, « Un bilan des recherches sur la participation du public en démocratie : beaucoup de bruit pour rien ? », *Participations, Revue de sciences sociales sur la démocratie et la citoyenneté*, vol. 1, n°1, 2011, p. 8-35.
- BLONDIAUX Loïc, *Le nouvel esprit de la démocratie. Actualité de la démocratie participative*, Paris, Edition du Seuil et La République des Idées, 2008.
- BLONDIAUX Loïc, « La démocratie par le bas : prise de parole dans les conseils de quartier du vingtième arrondissement de Paris », *Hermès*, n°26-27, 2000, p. 323-338.
- BLONDIAUX Loïc, LEVEQUE Sandrine, « La politique locale à l'épreuve de la démocratie. Les formes paradoxales de la démocratie participative dans le XXème arrondissement de Paris », in NEVEU Catherine (dir.), *Espace public et engagement politique. Enjeux et logiques de la citoyenneté locale*, Paris, l'Harmattan, 1999, p. 17-82.
- BORBA Julian, LUCHMANN Lígia Helena (dir.), *Orçamento participativo. Análise das experiências desenvolvidas em Santa Catarina*, Florianópolis, Editora insular, 2007.
- BOULDING Carew, WAMPLER Brian, « Voice, Votes, and Resources: Evaluating the Effect of Participatory Democracy on Well-being », *World development*, vol. 38, n°1, 2010, p. 125-135.

- BOULLIER Dominique, « Choses du public et choses du politique. Pour une anthropologie des inouïs » in CARREL Marion, NEVEU Catherine, ION Jacques (dir.) *Les intermittences de la démocratie. Formes d'action et visibilité citoyenne dans la ville*, Paris, L'Harmattan, 2009, p. 21-39.
- CARREL Marion, « La citoyenneté plurielle. Appréhender les dispositifs participatifs dans leur environnement », in CARREL Marion, NEVEU Catherine, ION Jacques (dir.), *Les intermittences de la démocratie. Formes d'action et visibilité citoyennes dans la ville*, Paris, L'Harmattan, 2009, p. 89-99.
- CARREL Marion, « Politisation et publicisation : les effets fragiles de la délibération en milieu populaire », *Politix*, vol. 3, n°75, 2006, p. 89-99.
- CARY Paul, *La politique introuvable ? Expériences participatives à Recife (Brésil)*, Paris, L'Harmattan, 2007.
- CARY Paul, *Le politique dans le particulier. Le cas de Recife, Pernambouc, Brésil*, Thèse de sociologie, Université Paris X, 2006.
- CARY Paul, « Qui participe à quoi ? », *Revue du MAUSS*, vol. 2, n°26, 2005, p. 211-230.
- CHATEAURAYNAUD Francis, « Invention argumentative et débat public regard sociologique sur l'origine des bons arguments », *Cahiers d'économie Politique / Papers in Political Economy*, vol. 2, n°47, 2004, p. 191-213.
- COELHO Verra Schattan, DIAS Marcelo, FANTI Fabiola, « Fighting inequalities in the access to health services: a study of the role of decentralization and participation », *Texto para discussão n°010/2010*, São Paulo, Centro de Estudos da Metrópole - CEBRAP, 2010.
- COHEN Joshua, FUNG Archon, « Le projet de la démocratie radicale », *Raisons politiques*, vol. 2, n°42, 2011, p. 115-130.
- COSSART Paula, « S'assembler pour délibérer ou démontrer sa force ? (1868-1939) », in SINTOMER Yves, BACQUE Marie-Hélène (dir.), *La démocratie participative. Histoire et généalogie*, Paris, La Découverte, 2011, p. 137-154.
- CUENCA BOTEY Luis Emilio, « Trajectoires sociales et paroles légitimes au sein du budget participatif de Porto Alegre », *Cahiers du Brésil contemporain*, vol. 1, n°73-74, 2009, p. 9-68.
- CUNY Cécile, « Figures et savoirs du 'profane' dans un secteur de grands ensembles de l'est de Berlin », in FROMENTIN Thomas, WOJICK Stéphanie

- (dir.), *Le profane en politique. Compétences et engagements du citoyen*, Paris, L'Harmattan, 2008, p. 237-262.
- DAGNINO Evelina, TATAGIBA Luciana, « Mouvements sociaux et participation institutionnelle : répertoires d'action collective et dynamiques culturelles dans la difficile construction de la démocratie brésilienne », *Revue internationale de politique comparée*, vol. 17, n°2, 2010, p. 167-185.
  - DAGNINO Evelina, « Participation, Citizenship and Democracy », in NEVEU Catherine (dir.), *Cultures et pratiques participatives. Perspectives comparatives*, Paris, L'Harmattan, 2007, p. 353-370.
  - DAGNINO Evelina, TATAGIBA Luciana (dir.), *Democracia, sociedade civil e participação*, Chapecó, Argos, 2007.
  - DAGNINO Evelina, OLVERA Alberto J., PANFICHI Aldo (dir.), *A disputa pela construção democrática na America Latina*, São Paulo, Editora Paz e Terra/Unicamp, 2006.
  - DIAMOND John, « Revitalisation urbaine et participation communautaire. Les leçons de l'expérience britannique », in BACQUE Marie-Hélène, SINTOMER Yves Sintomer, REY Henry, *Gestion de proximité et démocratie participative. Une perspective comparative*, Paris, La Découverte, coll. « recherches », 2005, p. 101-115.
  - DIAS Marcia Ribeiro, *Sob o signo da vontade popular. O orçamento participativo e o dilema da Câmara municipal de Porto Alegre*, Belo Horizonte, Editora UFMG, 2002.
  - FEDOZZI Luciano, *Orçamento Participativo. Reflexões sobre a experiência de Porto Alegre*, Porto Alegre, Tomo Editorial e Rio de Janeiro, FASE/IPPUR, 1997.
  - FERNANDES Antônio Sérgio, *Gestão municipal e participação social no Brasil. A trajetória de Recife e Salvador (1986-2000)*, São Paulo, Annablume Editora/FAPESP, 2004.
  - FOURNIAU Jean-Michel, « La sélection des participants dans les dispositifs de démocratie participative : un citoyen plus amateur qu'ordinaire », 2008, HAL-SHS-00432696.
  - FUNG Archon, « Varieties of Participation in Complex Governance », *Public administration review*, vol. 66, n°1, 2006, p. 66-75.

- FUNG Archon, WRIGHT Erik Olin, *Deepening Democracy: Institutional Innovations in Empowered Participatory Governance*, London, Verso, 2003.
- GAUDIN Jean-Pierre, *La démocratie participative*, Paris, Armand Colin, coll. « 128 », 2007.
- GAUDIN Jean-Pierre, « L'espace de la représentation (politique) et l'espace de la participation », *Articulo - Journal of Urban Research*, 2010, [<http://articulo.revues.org/1253>].
- GRET Marion, SINTOMER Yves, *Porto Alegre, l'espoir d'une autre démocratie*, Paris, La Découverte, 2002.
- HAYAT Samuel, « Démocratie participatif et impératif délibératif : enjeux d'une confrontation », in BACQUE Marie-Hélène, SINTOMER Yves, *La démocratie participative. Histoire et généalogie*, Paris, La Découverte, 2011, p. 102-112.
- JOBERT Arthur, « Dans les salles. Trop d'acteurs, jamais assez de public... », in CARREL Marion, NEVEU Catherine, ION Jacques (dir.), *Les intermittences de la démocratie. Formes d'action et visibilité citoyennes dans la ville*, Paris, L'Harmattan, 2009, p. 49-63.
- KANE Liam, « Community Development: Learning from Popular Education in Latin America », *Community Development Journal*, vol. 45, n°3, p. 276-286.
- KRUG Jorge Gilberto, *A mobilização comunitária. Presença dos seminários de desenvolvimento da comunidade*, São Paulo, Cortez Editora, 1982.
- KUNRATH Silva Marcelo, « A expansão do Orçamento participativo na região metropolitana de Porto Alegre: condicionantes e resultados », in AVRITZER Leonardo, NAVARRO Zander (dir.), *A inovação democrática no Brasil*, São Paulo, Cortez Editora, 2002, p. 157-185.
- LAVALLE Adrián, « Participação : valor, utilidade, efeitos e causa », in RICHAPPI Roberto (dir.), *Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação*, Brasília, IPEA/ Diálogos para o desenvolvimento, 2011, p. 33-42.
- LEAL Sueley, *Fetichismo da participação popular. Novas práticas de planejamento, gestão e governança democrática no Recife-Brasil*, Recife, Editora CEPE, 2003.
- MACPHERSON Crawford Brought, *The Life and Times of Liberal Democracy*, Oxford, Oxford University Press, 1977.

- MARQUETTI Aldamir et BERNI Duilio de Averni, « Efeitos fiscais da democracia direta nos municípios gaúchos: 1997-2004 », *Análise Econômica*, vol. 28, n°54, 2010, p. 195-223.
- MARQUETTI Adalmir, « Experiências de Orçamento Participativo no Brasil : uma proposta de classificação », in DAGNINO Evelina, TATAGIBA Luciana (dir.), *Democracia, sociedade civil e participação*, Chapecó, Argos, 2007, p. 77-95.
- MARQUETTI Aldamir, « Participação e redistribuição : o Orçamento Participativo em Porto Alegre », in AVRITZER Leonardo, NAVARRO Zander (dir.), *A inovação democrática no Brasil*, São Paulo, Cortez Editora, 2002, p. 129-156.
- MARTINS DE SOUZA, « Orçamento Participativo e as novas dinâmicas políticas locais », *Lua Nova*, n°84, 2011, p. 245-285
- MASSARDIER Gilles, SABOURIN Eric, LECUYER Lauren, DE AVILA Mario L., « La démocratie participative comme structure de notabilité et de renforcement de la notabilité sectorielle. Le cas des agriculteurs familiaux dans le Programme de développement durable des territoires ruraux au Brésil, territoire Aguas Emendas », *Participations, Revue de sciences sociales sur la démocratie et la citoyenneté*, vol. 1, n°2, 2012, p. 78-102.
- MAZEAUD Alice, SA VILAS BOAS Marie-Hélène, BERTHOME Karim, « Penser les effets de la participation sur l'action publique à partir de ses impensés », *Participations, Revue de sciences sociales sur la démocratie et la citoyenneté*, vol. 1, n°2, 2011, p. 6-30.
- MAZEAUD Alice, *La fabrique de l'alternance. La démocratie participative dans la recomposition du territoire régional, (Poitou-Charentes 2004-2010)*, Thèse de Science Politique, Université de la Rochelle, 2010.
- MAZEAUD Alice, TALPIN Julien, « Participer pour quoi faire ? Esquisse d'une sociologie de l'engagement dans les budgets participatifs », *Sociologie*, vol. 3, n°3, 2010, p. 357-374.
- MAZEAUD Alice, « Dix ans à chercher la démocratie locale, et maintenant ? Pour un dialogue entre politiques publiques et démocratie participative », Communication aux Journées doctorales sur la participation et la démocratie participative, GIS « Participation du public, décision, démocratie participative », ENS Lyon, 2009, <http://www.participation-et-democratie.fr /fr /node /495>



- MESQUITA DE BENEVIDES Maria Victores, *A cidadania ativa. Referendo, plebiscito e iniciativa popular*, São Paulo, Ática, 1996.
- NEVEU Catherine, « Démocratie participative et mouvements sociaux : entre domestication et ensauvagement ? », *Participations, Revue de sciences sociales sur la démocratie et la citoyenneté*, vol. 1, n°1, 2011, p. 186-209.
- NEVEU Catherine, « Habitants, citoyens : interroger les catégories » in BACQUE Marie-Hélène, SINTOMER Yves (dir.), *La démocratie participative. Histoire et généalogie*, Paris, La Découverte, 2011, p. 39-50.
- NEVEU Catherine (dir.), *Cultures et pratiques participatives. Perspectives comparatives*, Paris, L'Harmattan, 2007.
- NONJON Magali, *Quand la démocratie se professionnalise. Enquête sur les experts de la participation*, Thèse de Science Politique, IEP de Lille, 2006.
- NONJON Magali « Professionnels de la participation : savoir gérer son image militante », *Politix*, vol. 2, n°70, 2005, p. 89-112.
- PATEMAN Carole, *Participation and Democratic Theory*, Cambridge, Cambridge University Press, 1970.
- PEDROSA José Ivo dos Santos, « A construção do significado de controle social com conselheiros de saúde no Estado do Piauí », *Cadernos de Saúde Pública*, 1997, vol. 13, n°4, p. 741-748.
- PELLETIER Denis, *Economie et Humanisme. De l'utopie communautaire au combat pour le Tiers-Monde. 1941-1966*, Paris, les Editions du Cerf, 1996.
- PORTO DE OLIVEIRA Osmany, *Le transfert d'un modèle de démocratie participative. Para-diplomatie entre Porto Alegre et Saint Denis*, Paris, Chrysalides/IHEAL, 2010.
- PORTO DE OLIVEIRA Osmany, « L'implication des réseaux dans la circulation des politiques de gouvernance participative. Le cas du Forum des Autorités Locales », *Communication présentée au XIème Congrès de l'AFSP*, Institut d'Etudes Politiques de Strasbourg, 31 août-2 septembre 2011.
- REIS DE SOUZA Robson Sávio, « O comunitarismo e sua influência na política brasileira. Uma revisão bibliográfica sobre o comunitarismo católico no Brasil », *Horizonte*, vol. 6, n°12, 2008, p. 41-68.
- ROMÃO Wagner de Melo, « Conselheiros do Orçamento Participativo nas franjas da sociedade política », *Lua Nova*, n°84, 2011, p. 219-244.

- ROZIER Sabine, « La participation des citoyens à des projets d'intérêt public. Enquête sur le programme culturel de la fondation », in FROMENTIN Thomas, WOJCIK Stéphanie (dir.), *Le profane en politique. Compétences et engagement du citoyen*, Paris, L'Harmattan, 2008, p. 263-287.
- RUI Sandrine Rui, « Quand l'individu se débat avec le citoyen. Langage de l'engagement et effets de la participation institutionnalisée », in CARREL Marion, NEVEU Catherine, ION Jacques (dir.), *Les intermittences de la démocratie. Formes d'action et visibilités citoyennes dans la ville*, Paris, L'Harmattan, 2009, p. 77-87.
- RUI Sandrine, *La démocratie en débat. Les citoyens face à l'action publique*, Paris, Armand Colin, 2004.
- SILVA Tarcisio da, « Da participação que temos à que queremos: o processo do Orçamento Participativo na cidade de Recife », in AVRITZER Leonardo, NAVARRO Zander (dir.), *A inovação democrática no Brasil : o orçamento participativo*, São Paulo, Cortez, 2003, p. 297-334.
- SINTOMER Yves, HERZBERG Carsten, ROCKE Anja (dir.), *Les budgets participatifs en Europe. Des services publics au service du public*, Paris, La Découverte, 2008.
- SINTOMER Yves, *Petite histoire de l'expérimentation démocratique. Tirage au sort et politique d'Athènes à nos jours*, Paris, coll. « Poche/Essais », 2011.
- SOUZA Maria Luiza de, *Desenvolvimento da comunidade e participação*, São Paulo, Cortez Editora, 2004 (8ème éd.).
- SOUZA SANTOS Boaventura de, *Democratizar a democracia : os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 2002.
- SPOSATI Aldaíza, LOBO Elza, « Controle social e políticas de saúde », *Cadernos de Saúde Pública.*, vol. 8, n°4, 1992, p. 366-378.
- TALPIN Julien, « Mobiliser un savoir d'usage. Démocratisation de l'espace public et confinement de la compétence civique au sein de dispositifs de budget participatif », in FROMENTIN Thomas, WOJCIK Stéphanie (dir.), *Le profane en politique. Compétences et engagement du citoyen*, Paris, L'Harmattan, 2008, p. 159-183.
- TALPIN Julien, *Schools of Democracy: How Ordinary Citizens Become Competent in Participative Budgeting Institution*, Thèse de doctorat en science politique, Institut universitaire européen de Florence, 2007.

- TALPIN Julien, « Jouer les bons citoyens », *Politix*, vol. 3, n°75, 2006, p. 13-31.
- THOMSON Denis F., « Deliberative Democratic Theory and Empirical Political Science », *Annual Review of Political Science*, vol.11, 2008, p. 497-520.
- WAMPLER Brian, « When Does Participatory Democracy Deepen the Quality of Democracy? Lessons from Brazil », *Comparative Politics*, vol. 41, n°1, 2008, p. 61-81.
- YOUNG Iris Marion, « Difference as a Ressource for Democratic Theory », in BOHMAN James, REHG William (dir.), *Deliberative Democracy. Essays on Reason and Politics*, Cambridge, MIT Press, 1997, p. 383-406

#### **IV) Sociologie de l'action collective et de la politisation**

- AGRIKOLIANSKY Eric, « La démocratie entre valeurs et pratiques. Le cas des mouvements altermondialistes lors du deuxième Forum social européen », in NEVEU Catherine (dir.), *Cultures et pratiques participatives. Perspectives comparatives*, Paris, L'Harmattan, 2007, p. 33-54.
- ALCKMIN DOS REIS Antonio Carlos, « A participação eleitoral e seus correlatos sócio-econômicos », in DE LIMA Olavo Brasil Jr (dir.), *Sistema eleitoral brasileiro: teoria e prática*, Rio de Janeiro, Rio Fundo, 1991, p. 13-37.
- ALDRIN Philippe, « S'accomoder du politique. Economies et pratiques de l'information politique », *Politix*, vol. 64, n°16, p. 177-20.
- ALVAREZ Sonia, DAGNINO Evelina, ESCOBAR Arturo (dir.), *Cultures Of Politics/Politics Of Cultures, Re-Visioning Latin American Social Movements*, Boulder (Colorado), Westview Press, 1998.
- ARNAUD Lionel, GUIONNET Christine (dir.), *Les frontières du politique. Enquêtes sur les processus de politisation et de dépolitisation*, Rennes, PUR, 2005.
- ASSIES Willem, *To get out of the mud. Neighborhood Associativism in Recife, 1964-1968*, Amsterdam, CEDLA/ Latin American Studies, 1991.
- AVRITZER Leonardo, *Sociedade Civil e Democratização*, Belo Horizonte, Del Rey, 1994.

- BARBICHON Guy, « Cultures de l'immédiat et cultures populaires », in LERSCO, *Philographies. Mélanges offerts à Michel Verret*, Saint Sébastien, Loire, ACL, 1987, p. 125-136.
- BARRETO Álvaro Augusto de Borba, « O eleitor ausente. O não comparecimento às urnas na discussão das Ciências Sociais », *Civitas*, vol. 8, n°2, 2008, p. 187-206.
- BUENO SALGADO Natália, FIALHO MENDES Fabrício, « Race, Resources and Political Participation in a Brazilian City », *Latin American Research Review*, vol. 44, n°2, 2009, p. 59-83.
- CASTRO GARCIA Mary, « Juventude e Participação: perfil e debate », communication présentée à la XVème rencontre de l'Association brésilienne d'études des populations (ABEP), Caxambú, 2006, [[http://www.abep.nepo.unicamp.br/encontro2006/docspdf/ABEP2006\\_321.pdf](http://www.abep.nepo.unicamp.br/encontro2006/docspdf/ABEP2006_321.pdf)].
- CHAVES TEXEIRA Ana Claudia, DAGNINO Evelina, ALMEIDA SILVA Carla, « La constitución de la sociedad civil en Brasil », in DAGNINO Evelina (dir.), *Sociedade civil, esfera pública y democratización en América Latina: Brasil*, Campinas, Editora UNICAMP/Fondo de cultura económica, 2002, p. 21-76.
- DABENE Olivier, *Exclusion et politique à São Paulo. Les outsiders de la démocratie au Brésil*, Paris, Karthala, 2006.
- DAGNINO Evelina (dir.), *Os Anos 90: Política e Sociedade No Brasil*, São Paulo, Editora Brasiliense, 1994.
- DOIMO Ana Maria, *A vez e a voz do popular: movimentos sociais e participação política no Brasil pós-70*, Rio de Janeiro, Relume-Dumara/ANPOCS, 1995.
- ELIASOPH Nina, *Avoiding Politics. How Americans Produce Apathy in Everyday Life*, Cambridge, Cambridge University Press, 1998.
- FIRMO BARREIRA Irllys Alencar, « A política de perto: recortes etnográficos de campanhas eleitorais », *Novos estudos CEBRAP*, n°74, 2006, p. 177-194.
- FROMENTIN Thomas, WOJCIK Stéphanie (dir.), *Le profane en politique. Compétences et engagement du citoyen*, Paris, L'Harmattan, 2008.
- GARRIGOU Alain, *Le vote et la vertu. Comment les Français sont devenus électeurs*, Paris, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, 1992.

- GAXIE Daniel, « Rétributions du militantisme et paradoxe de l'action collective », *Swiss political science review*, vol. 11, n°1, 2005.
- GAXIE Daniel (dir.), *Explication du vote. Un bilan des études électorales en France*, Paris, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, 1989.
- GAXIE Daniel, *Le cens caché. Inégalités culturelles et ségrégation politique*, Paris, Editions du Seuil, 1978.
- GAXIE Daniel, « Economie des partis et rétributions du militantisme », *Revue française de science politique*, vol. 27, n°1, 1977, p. 123-154.
- GAY Robert, *Popular Organization and Democracy in Rio de Janeiro: A Tale of Two Favelas*, Philadelphia, Temple University Press, 1994.
- GAY Robert, « Entre el clientelismo y el universalismo. Reflexiones sobre la política popular en el Brasil urbano », in AUYERO Javier (dir.), *Favores por votos ? Estudios sobre el clientelismo político contemporáneo*, Buenos Aires, Losada, 1997, p. 67-92.
- GOHN Maria da Glória, *Teorias dos Movimentos Sociais: Paradigmas Clássicos e Contemporâneos*, São Paulo, Edições Loyola, 2006 (5ème édition).
- GOIRAND Camille, « Penser les mouvements sociaux d'Amérique latine », *Revue française de science politique*, vol. 60, n°3, 2010, p. 445-466.
- GOIRAND Camille, *La politique des favelas*, Paris, Karthala-CERI, 2000.
- GOIRAND Camille, « Clientélisme et politisation populaire à Rio de Janeiro », in BRIQUET Jean-Louis, SAWICKI Frédéric (dir.), *Le clientélisme politique dans les sociétés contemporaines*, Paris, PUF, 1998, p. 187-214.
- HAMIDI Camille, *La société civile dans les cités. Engagement associatif et politisation dans des associations de quartier*, Paris, Economica, 2010.
- HAMIDI Camille, *Les effets politiques de l'engagement associatif. Le cas des associations issues de l'immigration*, Thèse de Science Politique, IEP de Paris, 2002.
- HATZFELD Hélène, *Les légitimités ordinaires. Au nom de quoi devrions-nous nous taire ?*, Paris, L'Harmattan/Adels, 2011.
- HOCHSTETLER Kathryn, « Democratizing Pressures from Below? Social Movements in the New Brazilian Democracy », in KINGSTONE Peter R., POWER Timothy J. (dir.), *Democratic Brazil: Actors, Institutions, and Processes*. Pittsburgh, University of Pittsburgh Press, 2000.
- ION Jacques, *La fin des militants ?*, Paris, Les Éditions de l'Atelier, 1997.

- JACOBI Pedro, *Movimentos sociais e políticas públicas*, São Paulo, Cortez, 1989.
- JAIRO Nicolau, « A participação eleitoral : evidências sobre o caso brasileiro », *Communication présentée au VIII congrès Luso-afro-brésilien de sciences sociales*, Coimbra, septembre 2004.
- JAMOUS Raymond, « Mensonge, violence et silence dans le monde méditerranéen », *Terrain*, n°21, 1993, p. 97-110.
- LAGROYE Jacques (dir.), *La politisation*, Paris, Belin, 2003.
- LEFEBVRE Rémi, « Le travail de mobilisation électorale », in COHEN Antonin, LACROIX Bernard RIUTORT Philippe (dir.), *Nouveau manuel de science politique*, Paris, La Découverte, coll. « Grands repères », p. 406-421.
- MAC ADAM Doug, *Freedom Summer*, Oxford, Oxford University Press, 1988.
- MAC CANN James A., LAWSON Chappell, « Presidential Campaign and the Knowledge Gap in Three Transitional Democracies », *Political Research Quarterly*, vol. 59, n°1, 2006, p. 13-22.
- MACHADO DA SILVA Luiz-Antônio, « A política na Favela », *Cadernos brasileiros*, n°41, 1967, p. 35-47.
- MARTINS Júnior José Paulo, DANTAS Humberto, « O índice de participação e a importância da educação », *Opinião Pública*, vol. 10, n°2, 2004, p. 268-287.
- MARTINS PEREIRA Lineimar, « L'institution imaginaire de la non-citoyenneté au Brésil », in MARTIN Jean-Baptiste, LAPLANTINE François, PORDEUS Ismael (dir.), *Usages sociaux de la mémoire et de l'imaginaire au Brésil et en France*, Lyon, Presses Universitaires de Lyon, 2001, p. 73-83.
- MATA MACHADO Mônica, « Raça e comportamento político », *Dados*, vol. 36, n°3, 1993, p. 469-491.
- MATHIEU Lilian, *Mobilisations de prostituées*, Paris, Belin, 2001.
- MATHIEU Lilian, *La démocratie protestataire. Mouvements sociaux et politique en France aujourd'hui*, Paris, Presses de Sciences po, coll. « nouveaux débats », 2011.
- MATONTI Frédérique, POUPEAU Franck, « Le capital militant : essai de définition », *Actes de la recherche en sciences sociales*, vol. 5, n°155, 2004, p. 4-11.

- MCDONOUGH Peter, SHIN Doh C., MOISES José Alvaro, « Democratization and participation: comparing Spain, Brazil and Korea, *The journal of politics*, vol. 60, n°4, 1998, p. 919-953.
- MERKLEN Denis, *Quartiers populaires, quartiers politiques*, Paris, La Dispute, 2009.
- MOUCHARD Daniel, *Etre représenté. Mobilisations d'« exclus » dans la France des années 1990*, Paris, Economica, 2009.
- MOUCHARD Daniel, « Les mobilisations des 'sans' dans la France contemporaine : l'émergence d'un 'radicalisme autolimité' ? », *Revue française de science politique*, vol. 52, n°4, 2002, p. 425-447.
- NOREAU Pierre, « Le droit comme vecteur politique de la citoyenneté. Cadre d'analyse pour l'étude des rapports collectifs entre minorités et majorités », in COUTU Michel, BOSSET Pierre, GENDREAU Caroline, VILLENEUVE Daniel (dir.), *Droits fondamentaux et citoyenneté. Une citoyenneté fragmentée, limitée, illusoire*, Oñati/Montréal, Thémis/Institut international de sociologie du droit, p. 323-361
- OFFERLE Michel, « Mobilisation électorale et invention du citoyen. L'exemple du milieu urbain à la fin du XIXème siècle », in GAXIE Daniel (dir.), *Explication du vote. Un bilan des études électorales en France*, Paris, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, 1989, p. 149-174.
- PECHU Cécile, *Droit au logement, genèse et sociologie d'une mobilisation*, Paris, Dalloz, coll. « Nouvelle bibliothèque de thèse », 2006.
- PELISSE Jérôme, « Conscience du temps et conscience du droit chez des salariés à 35h », *Droit et sociétés*, vol. 2, n°59, 2003, p. 163-184.
- POWER Timoty J., ROBERTS Timmons J., « Compulsory Voting, Invalid Ballots and Abstention in Brazil », *Political Research Quarterly*, vol. 48, n°4, 1995, p. 795-826.
- RENNO Lucio, « Desigualdade e informação política : as eleições brasileiras de 2002 », *Dados*, vol. 50, n°4, 2007, p. 721-755.
- RENNO Lucio, « Os militantes são mais informados ? Desigualdades e informações políticas nas eleições de 2002 », *Opinião Pública*, vol. 12, n°2, 2006, p. 329-347.
- RETIERE Jean-Noël, « La sociabilité communautaire, sanctuaire de l'identité communiste à Lanester », *Politix*, vol. 4, n°13, 1991, p. 87-97.

- ROCA I ESCODA Marta, « De la mobilisation du droit à la réalisation du droit », *Politix*, vol. 2, n°94, 2011, p. 59-80.
- SADER Eder, *Quando novos personagens entrarem em cena. Experiências, lutas e falas dos trabalhadores na grande São Paulo (1970-1980)*, São Paulo, Paz et Terra, 1988.
- SAWICKI Frédéric, SIMEANT Johanna, « Décloisonner la sociologie de l'engagement militant. Note critique sur quelques tendances récentes des travaux français », *Sociologie du Travail*, Paris, 2009, [url : doi:10.1016/j.socotra.2008.12.006].
- SHLEGEL Rogerio, « The Decreasing Political Rewards of Education in Brazil », *Brazilian Political Science Review*, vol. 4, n°2, 2010, p. 78-102.
- SIMEANT Johanna, *La cause des sans-papiers*, Paris, Presses de Science po, 1998.
- TILLY Charles, *La France conteste de 1600 à nos jours*, Paris, Fayard, 1986.
- TISSOT Sylvie, GAUBERT Christophe, LECHIEN Marie-Hélène (dir.), *Reconversions militantes*, Limoges, Presses Universitaires de Limoges, 2005.
- TRAINI Christophe, *La cause animale (1820-1980). Essai de sociologie historique*, Paris, PUF, 2011.
- VERBA Sydney, NIE Norma H., *Participation in America. Political Democracy and Social Equality*, New York, Harper and Row, 1972.
- VIDAL Dominique, « Le respect : catégorie du social, catégorie du politique dans une favela de Recife », *Cultures & Conflits*, vol. 35, 1999, [URL : <http://conflits.revues.org/index185.html>].
- VIDAL Dominique, *La politique au quartier : Rapports sociaux et citoyenneté à Recife*, Paris, Editions Maison des sciences de l'homme, coll. « Brasilia », 1998.
- VIDAL Dominique, « Décentralisation infra-municipale, associations d'habitants et pouvoir local : dépasser l'opposition clientélisme/participation politique », in LE BRIS Émile (dir.), *Villes du Sud*, Paris, Éditions Orstom, 1996, p. 131-146.
- WICKHAM-CROWLEY Timothy, ECKSTEIN Susan, « Economie et sociologie politiques du militantisme et des répertoires des mouvements sociaux en Amérique latine », *Revue internationale de politique comparée*, vol. 17, n°2, 2010, p. 29-52.



- ZALD Mayer, MCCARTHY John, *The Dynamics of Social Movements: Resource, Mobilization, Social Control and Tactics*, Cambridge (Mass.), Winthrop, 1979.

## V) **Sociologie de l'action et des politiques publiques**

- ABREU Silvana de, *Planejamento governamental. A SUDECO no espaço mato-grossense*, Thèse en géographie, Université de São Paulo, 2001.
- AEBISCHER Sylvie, *Mettre l'élève et le management au centre du système. Sociologie d'un moment réformateur. Le ministère Jospin (1988-1989)*, Thèse de Science Politique, IEP de Lyon, 2010.
- ARRETCHE Marta, « Federalismo e Políticas Sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia », *Revista São Paulo em perspectiva*, vol. 18, n°2, 2004, p. 17-26.
- ARRETCHE Marta, *Estado federativo e políticas sociais: Determinantes da descentralização*, Rio de Janeiro/ São Paulo, FAPESP, 2000.
- ARRETCHE Marta, RODRIGUEZ Vicente (dir.), *Descentralização das políticas sociais no Brasil*, São Paulo, FAPESP, 1999.
- ARRETCHE Marta, « Mitos da descentralização. Mais democracia e eficiência nas políticas públicas ? », *Revista brasileira de ciências sociais*, vol. 31, n°11, 1996, p. 44-66.
- BACHUR João Paulo, « Fédéralisme fiscal, attributions fiscales constitutionnelles et péréquation régionale : Etats-Unis, Allemagne et Brésil dans une perspective comparée », *Revue française d'administration publique*, vol. 3, n°119, 2006, p. 439-457.
- BERENI Laure, « Quand la mise à l'agenda ravive les mobilisations féministes. L'espace de la cause des femmes et la parité politique (1997-2000) », *Revue française de science politique*, vol. 59, n°2, 2009, p. 301-323.
- BERENI Laure, *De la cause à la loi. Les mobilisations pour la parité politique en France (1992-2000)*, Thèse de Science Politique, Université Paris 1, 2007.
- BRESSER-PEREIRA Luiz Carlos, « Bureaucratie publique et réforme managériale. La réforme administrative brésilienne de 1995 », *Revue internationale de politique comparée*, vol. 17, n°3, 2010, p. 143-155.

- CANTELLI Fabrizio, *L'État à tâtons. Pragmatique de l'action publique face au sida*, Bruxelles/Berne, Peter Lang Éditions, 2007.
- COELHO Simone de Castro Tavares, *Terceiro setor : um estudo comparado entre Brasil e os Estados Unidos*, São Paulo, Editora SENAC, 2002.
- DESAGE Fabien, GODARD Jérôme, « Désenchantement idéologique et réenchantement mythique des politiques locales », *Revue française de science politique*, vol. 55, n°4, 2005, p. 633-661.
- DUBOIS Vincent, « L'action publique », in COHEN Antonin, LACROIX Bernard, RIUTORT Philippe (dir.), *Nouveau manuel de science politique*, Paris, La Découverte, coll. « Grands repères », 2009, p. 311-325.
- DUBOIS Vincent, *La vie au guichet, Relation administrative et traitement de la misère*, Paris, Economica, 2003.
- DUBOIS Vincent, « La sociologie de l'action publique. De la socio-histoire à l'observation des pratiques (et vice-versa) », in LABORIER Pascale, TROM Danny (dir.), *Historicités de l'action publique*, Paris, PUF, 2003, p. 347-364.
- DUBOIS Vincent, *La politique culturelle. Genèse d'une catégorie d'intervention publique*, Paris, Belin, 1999.
- DUMONS Bruno et POLLET Gilles, *L'Etat et les retraites. Genèse d'une politique*, Paris, Belin, 1994.
- DUPUY Claire, HALPERN Charlotte, « Les politiques publiques face à leurs protestataires », *Revue française de science politique*, vol. 59, n°4, 2009, p. 701-722.
- FALLETI Tulia Gabriela, *Decentralization and Subnational Politics in Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press, 2010.
- FASSIN Didier, « La supplique. Stratégies rhétoriques et constructions identitaires dans les demandes d'aide d'urgence », *Annales. Histoire, Sciences Sociales*, vol. 55, n°5, 2000, p. 955-981.
- FAURE Alain, POLLET Gilles, WARIN Philippe, *La construction du sens dans les politiques publiques. Débats autour de la notion de référentiel*, Paris, L'Harmattan, 1995.
- FAURE Yves-André, « Des politiques publiques décentralisées, entraves au développement local. Expériences brésiliennes », *Tiers-Monde*, vol. 46, n°181, 2005, p. 95-118.

- FERNANDES Rubem César, *Privado porém público: o terceiro setor na América Latina*, Rio de Janeiro; Relume-Dumará, 1994.
- FREEMAN FERERO Thomas, BLOOMBERG Werner, SUNSHINE Morris, « Recherche de leaders dans les collectivités locales: comparaison de différentes approches », in BIRNBAUM Pierre, CHAZEL François (dir.), *Sociologie politique*, Paris, PUF, p. 234-247.
- GAUDIN Jean-Pierre, *Gouverner par contrat. L'action publique en question*, Paris, Presses de Sciences Po, 2007.
- GAUDIN Jean-Pierre, *L'action publique. Sociologie et politique*, Paris, Presses de Sciences po et Dalloz, 2004.
- GAUDIN Jean-Pierre, DUMAIN Denise, « Quelques métaphores, au miroir des analyses spatiales : réseaux de villes et réseaux de pouvoir », *Revue européenne des sciences sociales*, vol. 38, n°117, 2000, [URL : <http://ress.revues.org/714> ; DOI : 10.4000/ress.714].
- GAUDIN Jean-Pierre, « Politiques urbaines et négociations territoriales. Quelle légitimité pour les réseaux de politiques publiques ? », *Revue française de science politique*, vol. 45, n°1, 1995. p. 31-56.
- GENIEYS William et al., « Le pouvoir local en débats. Pour une sociologie du rapport entre leadership et territoire », *Pôle Sud*, vol. 13, n°13, 2000, p. 103-119.
- GEORGES Isabel, « Des street levels bureaucrates féminins au service de l'Etat ou du public ? Le cas de deux catégories de travailleurs sociaux de 'soin' (Brésil, São Paulo) », Communication présentée lors des 12<sup>èmes</sup> journées internationales de sociologie du travail, Université de Nancy, 24-26 juin 2009.
- GONÇALVES COUTO Cláudio, « Negociação, decisão e governo: padrões interativos na relação Executivo-Legislativo e o caso paulistano », dans CASTRO ANDRADE Regis (dir.). *Processo de governo no município e no Estado: uma análise a partir de São Paulo*, São Paulo, EDUSP/FAPESP, 1998, p. 41-72.
- GONÇALVES COUTO Cláudio, « Autonomia municipal e processo decisório local: algumas considerações e o exemplo paulistano », Rio de Janeiro, IBASE, 1992, miméo.
- GREMION Pierre, *Le pouvoir périphérique. Bureaucrates et notables dans le système politique français*, Paris, Le Seuil, 1976.

- HASSENTEUFEL Patrick, *Sociologie politique : l'action publique*, Paris, Armand Colin, 2008.
- HUMBERT Chantal (dir.), *Les usagers de l'action sociale. Sujets, clients ou bénéficiaires ?*, Paris, L'Harmattan, 2000.
- JOANA Jean « La sociologie historique face au local. Enjeux problématiques de l'analyse de l'action publique municipale sous la IIIème République », CURAPP, *Les méthodes au concret*, Paris, PUF, 2000, p. 299-319.
- JOBERT Bruno, « Rhétorique politique, controverses scientifiques et construction des normes institutionnelles. Esquisse d'un parcours de recherche », in FAURE Alain, POLLET Gilles, WARIN Philippe (dir.), *La construction du sens dans les politiques publiques. Débats autour de la notion de référentiel*, Paris, L'Harmattan, 1995, p. 13-24.
- KERBAUY Teresa, « As câmaras municipais brasileiras: perfil de carreira e percepção sobre o processo decisório local », *Opinião Publica*, vol. 11, n°2, 2005, p. 337-365.
- LABORIER Pascale, TROM Danny (dir.), *Historicités de l'action publique*, Paris, PUF/CURAPP, 2003.
- LABORIER Pascale, *Culture et édification nationale en Allemagne. Genèses des politiques de la culture*, Thèse de Science politique, IEP de Paris, 1996.
- LABORIER Pascale, « Conservation ou rénovation ? Transitions de la politique culturelle », *Politix*, vol. 9, n°33, 1996, p. 111-132.
- LASCOUMES Pierre, LE GALES Patrick, *Sociologie de l'action publique*, Paris, Armand Colin, coll. « 128 », 2007.
- LASCOUMES Pierre, LE GALES Patrick (dir.), *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de Science po, 2004.
- LASCOUMES Pierre, LE BOURHIS Jean-Pierre, *L'environnement ou l'administration des possibles. La création des Directions Régionales de l'Environnement*, Paris, L'Harmattan, coll. « Logiques politiques », 1997.
- LASCOUMES Pierre, « Rendre gouvernable. De la 'traduction' au 'transcodage'. L'analyse des processus de changement dans les réseaux d'action publique » in CHEVALLIER Jacques (dir.), *La gouvernabilité*, Paris, PUF, CURAPP, 1996, p. 325-338.
- LASCOUMES Pierre et SERVERIN Evelyne, « Théories et pratiques de l'effectivité du droit », *Droit et Société*, vol. 2, 1986, p. 127-150.

- LEFEBVRE Rémi, « Se conformer à son rôle. Les ressorts de l'intériorisation institutionnelle », in LAGROYE Jacques, OFFERLE Michel (dir.), *Sociologie de l'institution*, Paris, Belin, 2011, p. 219-244.
- LE NAOUR Gwenola, *Drogues, sida et action publique. Une très discrète politique de réduction des risques*, Rennes, PUR, coll. « Res publica », 2010.
- LIMA Léa, « Prendre en compte la mise en œuvre de l'action publique dans la comparaison : l'exemple de la lutte contre l'exclusion des jeunes », *Revue internationale de politique comparée*, vol. 11, n°3, 2004, p. 435-455.
- LIPSKY Michael, *Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*, New York, Russell Sage Foundation, 1980.
- MATTINA Cesare, Mutations des ressources clientélares et construction des notabilités politiques à Marseille (1970-1990), *Politix*, vol. 17, n°67, 2004, p. 129-155.
- MATTINA Cesare, *La régulation clientélaire. Relations de clientèle et gouvernement urbain à Naples et Marseille (1970-1980)*, Thèse de science politique, Université Pierre Mendès France, 2003.
- MESQUITA DE NETO Paulo, « Programa Nacional de Direitos Humanos. Continuidade ou mudança no tratamento dos direitos humanos », *Revista do Conselho de Estudos Judicários*, n°1, 1997, [<http://daleth.cjf.jus.br/revista/numero1/mesquita.htm>].
- NAY Olivier, SMITH Andy (dir.), *Le gouvernement du compromis. Courtiers et généralistes dans l'action politique*, Paris, Economica, coll. « Etudes Politiques », 2002.
- NORTH Douglass C., *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge, Cambridge University Press, 1990.
- PADIOLEAU Jean-Gustave, *L'Etat au concret*, Paris, PUF, 1982.
- PEIXOTO Patricia Ebani, *Do PLANFOR ao PNQ : uma análise comparativa sobre os planos de qualificação no Brasil*, Mémoire de Master 2, Universidade federal do Espírito Santo, 2008.
- PIERSON Paul, *Dismantling the Welfare State? Reagan, Thatcher and the Politics of Retrenchment*, Cambridge, Cambridge University Press 1994.
- PINSON Gilles, *Gouverner la ville par projet. Urbanisme et gouvernance des villes européennes*, Paris, Presses de Sciences Po, 2009.

- POLLET Gilles, « Analyse des politiques publiques et perspectives théoriques. Essai de modélisation à travers l'exemple des politiques de retraite dans une perspective historique », in FAURE Alain, POLLET Gilles, WARIN Philippe (dir.), *La construction du sens dans les politiques publiques. Débats autour de la notion de référentiel*, Paris, L'Harmattan, 1995, p. 25-47.
- REVILLARD Anne, « L'expertise critique, force d'une institution faible ? », *Revue française de science politique*, vol. 59, n°2, 2009, p. 279-300.
- REVILLARD Anne, « Quelle politique pour les femmes ? Une comparaison France-Québec », *Revue internationale de politique comparée*, vol. 15, n°4, 2008, p. 687-704.
- REVILLARD Anne, *La cause des femmes dans l'Etat : une comparaison France-Québec (1965-2007)*, Thèse de doctorat en sociologie, ENS Cachan, 2007.
- ROUBAN Luc, *Le pouvoir anonyme. Les mutations de l'Etat à la française*, Paris, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, 1994.
- SACHS Céline, *São Paulo. Politiques publiques et habitats populaires*, Paris, Edition Maison des Sciences de L'homme, coll. « Brasilia », 1990.
- SCHARPF Fritz, *Gouverner l'Europe*, Paris, Presses de Sciences Po, 2000.
- SEGAS Sébastien, *La grammaire du territoire : action publique de développement et lutte politique dans les pays*, Thèse en Science politique, Université Montesquieu -Bordeaux IV, 2004,
- SMITH Andy, SORBETS Claude (dir.), *Le leadership politique et le territoire. Les cadres d'analyses en débat*, Rennes, PUR, 2003.
- SOUSA Silviana de Maria, PEREIRA Maria Eunice, « A apropriação da noção de competência nas políticas de educação profissional desenvolvidas no Brasil a partir dos anos 1990 », in SILVA Maria Ozanira, YAZBEK Maria Carmelita, *Políticas Públicas de Trabalho e Renda no Brasil Contemporâneo*, São Paulo, Cortez, 2006, p. 73-89.
- SOUZA Celina, « Federalismo e descentralização na Constituição de 1988: processo decisório, conflitos e alianças », *Dados*, vol. 44, n°3, 2001, p. 513-560.
- SPANOU Calliope, *Fonctionnaires et militants. L'administration et les nouveaux mouvements sociaux*, Paris, L'Harmattan, 1991.
- TAVARES DE ALMEIDA Maria Hermínia, « Recentralizando a federação? », *Revista de Sociologia Política*, n°24, 2005, p. 29-40.

- TISSOT Sylvie, *L'Etat et les quartiers. Genèse d'une catégorie de l'action publique*, Paris, Edition du Seuil, coll. « Liber », 2007.
- WARIN Philippe, *L'accès aux droits sociaux*, Grenoble, PUG, coll. « Politique en plus », 2007.
- WELLER Jean-Michel, « Prendre au sérieux les instruments ou quatre manière d'analyser l'action publique », in BUISSON-FENET Hélène, LE NAOUR Gwenola (dir.), *Les professionnels de l'action publique face à leurs instruments*, Toulouse, Octares éditions, 2008, p.15-23.
- « Does local politics matter ? » Débat entre LORRAIN Dominique, THOENIG Jean-Claude, URFALINO Philippe, *Politix*, 1989, vol. 2, n°7, p. 115-123.

## **VI) Sociologie de l'Etat**

- BADIE Bertrand, *L'Etat importé. Essai sur l'occidentalisation de l'ordre politique*, Paris, Fayard, 1992
- BAYART Jean-François, « L'historicité de l'Etat importé », *Cahiers du CERI*, n°15, 1996, p. 1-44.
- BUARQUE DE HOLANDA Sergio, *Raízes do Brasil*, São Paulo, Companhia da Letras, 2006 [1ère édition, 1936].
- CAMPANTE Rubens, « O patrimonialismo em Faoro e Weber e a sociologia brasileira », *Dados*, 2003, vol. 46, n°1, p. 153-193.
- CAPANEMA Silvia, FLECHET Anaïs, *De la démocratie raciale au multiculturalisme, Brésil, Amérique, Europe*, Bruxelles, Peter Lang, 2009
- CARLOS DE SA COSTA Frederico, « Oliveira Vianna e o problema institucional brasileiro », in *Cadernos de Sociologia e Política*, n°8, 2005, p. 35-50.
- DAVIDOFF Carlos Henrique, « A ideologia da modernização em Gilberto Freyre e Oliveira Vianna », in *Perspectivas*, São Paulo, n°5, 1982, p. 29-38.
- DOS SANTOS Wanderley Guilherme, *Décadas de espanto e uma apologia democrática*, Rio de Janeiro, Editora Rocco, 1998.
- DOS SANTOS Wanderley Guilherme, *Cidadania e justiça: a política social na ordem brasileira*, Rio de Janeiro, Editora Campus, 1979.

- DOS SANTOS Wanderley Guilherme, *The calculus of conflict : impasse in Brazilian politics and the crisis of 1964*, Thèse de science politique, Université de Stanford, 1979.
- DUARTE Nestor, *A ordem privada e a organização política nacional*, São Paulo, Nacional, 1939.
- FAORO Raymundo, *Os donos do poder. Formação do patronato político brasileiro*, São Paulo, Editora Globo, 2001 [1ère édition, 1958].
- FORTUNATO Maria Lucinete, *O coronelismo e a imagem do coronel: de símbolo a simulacre do poder local*, Thèse de doctorat en Histoire, Université Estadual de Campinas, 2000.
- FREYRE Gilberto, *Casa Grande e Senzala*, Rio de Janeiro, Schmidt Editor, 1933.
- HERMET Guy, « Dictature bourgeoise et modernisation conservatrice : problèmes méthodologiques de l'analyse des situations autoritaires », *Revue française de science politique*, vol. 25, n°6, 1975, p. 1029-1061.
- LAMOUNIER Bolivar, *Da independência a Lula : dois séculos de política brasileira*, São Paulo, Augurium Editora, 2005.
- MICELI KERBAUY Maria Teresa, *A morte dos coroneis : política interiorana e poder local*, Araquara, Laboratorio Editorial/ UNESP, Cultura Acadêmica Editora, 2000.
- MOTA Carlos Guilherme, *Ideologia da cultura brasileira (1933-1974)*, São Paulo, Editora 34, 2008 [ 1ère édition, 1978].
- MURILHO DE CARVALHO José, *Cidadania no Brasil. O longo caminho*, Rio de Janeiro, Editora Civilização Brasileira, 2002.
- MURILHO DE CARVALHO José, *Os bestializados. O Rio de Janeiro e a República que não foi*, São Paulo, Companhia das Letras, 1987.
- MURILIO DE CARVALHO José, « Barbacena : a família, a política e uma hipótese », *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, n°20, 1966, p. 153-193.
- NUNES LEAL Victor, *Coronelismo, Enxada e Voto*, São Paulo, Alfa-Ômega, 1975 (1<sup>ère</sup> edition, 1948).
- O'DONNELL Guillermo, « Polyarchies and the (Un)Rule of Law in Latin America », in MENDEZ Juan, O'DONNELL Guillermo, PINHEIRO Paulo Sérgio (dir.), *The Rule of Law and the Unprivileged in Latin America*, Notre Dame, University of Notre Dame Press, 1999, p. 303-337.



- O'DONNELL Guillermo, SCHMITTER Philip, *Transitions from Authoritarian Rule. Tentative Conclusions about Uncertain Democracies*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 1986.
- OLIVEIRA VIANNA Francisco José, *Instituições políticas do Brasil*, Rio de Janeiro, José Olympio, 1949.
- OLIVEIRA VIANNA Francisco José, *Problemas de política objectiva*, Rio de Janeiro, Record, 1974 [1ère édition, 1930].
- OLIVEIRA VIANNA Francisco José, *Evolução do povo brasileiro*, São Paulo, Monteiro Lobato, 1923.
- PEREIRA Carlos, POWER Timothy J., RAILE Eric D., « Coalitional Presidentialism and Side Payments: Explaining the *mensalão* Scandal in Brazil », *Occasional paper N. BSP-O3-08*, Brazilian Studies Program, University of Oxford, 2008.
- PEREIRA DE QUEIROZ Maria Isaura, *O mandonismo local na vida política do Brasil*, São Paulo, Institutos de Estudos Brasileiros/USP, 1970.
- SKIDMORE Thomas E., *The Politics of Military Rule in Brazil, 1964-1985*, Oxford, Oxford University Press, Londres, 1988.
- SKIDMORE Thomas, *Race and nationality in Brazilian Thought*, Oxford, Oxford University Press, 1974.
- STEPAN Alfred, *Rethinking Military Politics. Brazil and the Southern Cone*, Princeton, Princeton University Press, 1988.
- WEFFORT Francisco, *O populismo na política brasileira*, Rio de Janeiro, Paz et Terra, 1980.

## VII) Sociologie du genre et de l'intersectionnalité des rapports sociaux

- ALVAREZ Sonia, *Advocating Feminism: the Latin-American Feminist NGO "boom"*, Santa Cruz, University of California, 1998.
- ALVAREZ Sonia, *Engendering Democracy in Brazil: Women's Movements in Transition Politics*, Princeton, Princeton University Press, 1990.
- BARRY Kathleen, *L'esclavage sexuel des femmes*. Paris, Stock 1982.

- BERENI Laure, CHAUVIN Sébastien, JAUNAIT Alexandre, REVILLARD Anne, *Introductions aux Gender Studies*, Bruxelles, De Boeck, 2008.
- BESSE Susan, *Restructuring Patriarchy: The Modernization of Gender Inequality in Brazil, 1914-1940*, Chapel Hill, University of North Carolina Press, 1996.
- CHODOROW Nancy, *The Reproduction of Mothering, Psychoanalysis and the Sociology of Gender*, Berkeley, University of California Press, 1978.
- DANTAS DE OLIVEIRA Suzana, *O feminismo e suas diferenças: um estudo sobre o Fórum de Mulheres de Pernambuco*, Mémoire de master 2 en sociologie, UFPE, 2002.
- DAUPHIN Sandrine, *L'Etat et les droits des femmes. Des institutions au service de l'égalité ?*, Rennes, PUR, 2010.
- DEMO Pedro, *Dureza. Pobreza política de mulheres pobres*, Campinas, Autores Associados, 2005.
- DESCARRIES Francine, « Le projet féministe à l'aube du XXIèmes siècle : un projet de libération et de solidarité qui fait toujours sens », *Cahiers de recherche sociologique*, n°30, 1998, p. 179-210.
- DORLIN Elsa, *Sexe, race, classe : pour une épistémologie de la domination*, Paris, PUF, 2009.
- FALQUET Jules, HIRATA Helena, LABARLI Brahim, LE FEUVE Nicky, SOW Fatou, *Le sexe au cœur de la mondialisation. Genre, classe, race et nouvelle division du travail*, Paris, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, 2010.
- FRAGA VIEIRA Lívia Maria, « Mal necessário: creches no departamento nacional da criança (1940-1970) », *Cadernos de Pesquisa*, n°67, 1988, pp. 3-16.
- FRAGA VIEIRA Lívia Maria; COUTO DE MELO Regina Lúcia, « A creche comunitária 'Casinha da Vovó': Prática de manutenção/Prática de Educação », *Cadernos de Pesquisa*, n°62, 1987, p. 60-78.
- GROSSI Miriam, « Féministas históricas e novas feministas no Brasil », *Sociedade e Estado*, vol. 12, n°2, 1997, p. 285-307.
- GUIONNET Christine, NEVEU Erik, *Féminins/Masculins. Sociologie du genre*, Paris, Armand Colin, 2004.
- GUIONNET Christine, « Entrées de femmes en politique. L'irréductibilité du genre à l'heure de la parité », *Politix*, vol. 15, n°60, 2002, p. 113-146.

- HANNER June E, *A mulher no Brasil*, Rio de Janeiro, Edição Civilização Brasileira, 1978.
- HTUN Mala, *Sex and the state. Abortion, Divorce and the Family under Latin American Dictatorship and Democracy*, Cambridge, Cambridge University Press, 2003.
- HUISKAMP Gerard, « Identity Politics and Democratic Transition in Latin America: (Re) Organizing Women's Strategic Interests through Community Activism », *Theory and society*, vol. 29, n°3, 2000, p. 385-424.
- LINHARES BARSTED, Leila de Andrade, « Em busca do tempo perdido. Mulheres et políticas públicas no Brasil, 1983-1993 », *Revista estudos feministas*, número spécial, 1993, p. 38-54.
- MAC CAULAY Fiona, *Gender politics in Brazil and Chile. The Role of Parties in National and Local Policymaking*, New York, Palgrave Macmillan, 2006.
- MAC DOWELL SANTOS Cecilia, « Da delegacia da mulher a lei Maria da Penha. Lutas feministas e políticas públicas sobre violência contra mulher no Brasil », *Working Paper, Oficina do CES N. 301*, Université de Coimbra, Mars 2008.
- MAC DOWELL SANTOS Cecilia, « Transnational legal activism and the State: reflections on cases against Brazil in the Inter-American Commission on Human Rights », *Sur, Revista internacional de direitos humanos*, vol. 4, n°7, 2007, p. 26-57.
- MARIANO Silvana, *Movimento de mulheres e Estado: ambigüidades da incorporação de gênero nas políticas públicas em Londrina*, Mémoire de science politique, Université fédérale de Santa Catarina, 2001.
- MARQUES-PEREIRA Bérengère, RAES Florence, « Trois décennies de mobilisations féminines et féministes en Amérique Latine », *Cahiers des Amériques Latines*, n. 39, vol°1, 2000, p. 17-36.
- MARQUES-PEREIRA Bérengère, RAES Florence, « Women's Movements in Brazil : from the local to the international », in DUQUETTE Michel, DE LIMA GALDINO Maurilio, LEVY Charman, MARQUES-PEREIRA Bérengère, RAES Raes, *From Social movements to the New Radicalism in Brazil*, Toronto, University of Toronto Press, 2005, p. 66-96.
- MCBRIDE STESTON Dorothy, MAZUR Amy G., *Comparative State Feminism*, London, Sage, 1995.

- MOLYNEUX Maxine, « Mobilisation sans Emancipation? Participation des femmes, Etat et révolution au Nicaragua (extraits) », in BISILLAT Jeanne, VERSCHUUR Christine (dir.), *Le Genre, un outil nécessaire, Cahiers Genre et Développement n° 1*, Paris, L'Harmattan, 2000, p. 123-131.
- O'BRIEN Mary, *La dialectique de la reproduction*, Montréal, Remue-ménage, 1987.
- PAOLETTI Marion, « L'usage stratégique du genre en campagne électorale », *Travail, genre et sociétés*, vol. 1, n°11, 2004, p. 123-141.
- PINTO Céli, *Uma história do feminismo no Brasil*, São Paulo, Fundação Perseu Abramo, 2003.
- RICH Adrienne, *Naître d'une femme : la maternité en tant qu'expérience et institution*, Paris, Denoël-Gonthier, 1980 (éd. originale anglaise, 1976).
- SALA PALA Valérie, ARNAUD Lionel, OLLITRAUT Sylvie, RETIF Sophie (dir.), *L'action collective face à l'imbrication des rapports sociaux. Classe, ethnicité, genre*, Paris, L'Harmattan, coll. « Logiques sociales », 2009.
- SARTI Cynthia Andersen, « O feminismo brasileiro desde os anos 1970 : revisitando uma trajetória », *Revista Estudos Feministas*, vol. 12, n°2, 2004, p. 35-50.
- SCHUMAHER Maria Aparecida, VARGAS Elisabeth, « Lugar no governo : alibi ou conquista ? », *Revista estudos feministas*, n°2, 1993, p. 348-364.
- TOUPIN Louise, « Les courants de pensée féministes », *Les classiques des Sciences sociales*, 1998, [http://classiques.uqac.ca/contemporains/toupin\\_louise/courants\\_pensee\\_feministe/courants\\_pensee\\_feministe.pdf](http://classiques.uqac.ca/contemporains/toupin_louise/courants_pensee_feministe/courants_pensee_feministe.pdf).
- WEINSTEIN Barbara, « As mulheres trabalhadoras em São Paulo: de operárias não qualificadas à esposas profissionalizadas », *Cadernos Pagu*, vol. 4, 1995, p. 143-171.
- WRIGHT Sonia, *Genêro e autonomia na construção do Centro das mulheres do Cabo- Pernambuco (1984-1989)*, Mémoire de Master 2 en science politique, UFPE, 2002.
- YANNOULAS Silvia Cristina, *Políticas públicas e relações de gênero no mercado do trabalho*, Brasília, CFEMEA/FIG, 2002.

### VIII) Sociologie des partis politiques

- COMBES Hélène, *Faire parti. Trajectoires de gauches au Mexique*, Paris, Karthala, coll. « Recherche internationales », 2011.
- FRETTEL Julien, « Habiter l'institution. Habitus, apprentissages et langages dans les institutions partisans », in LAGROYE Jacques, OFFERLE Michel (dir.), *Sociologie de l'institution*, Paris, Edition Belin, 2010, p. 195-214.
- FRETTEL Julien, « Le parti comme fabrique de notables. Réflexions sur les pratiques notabilliaires des élus de l'UDF », *Politix*, vol. 17, n°65, 2004. p. 45-72.
- FRETTEL Julien, *Militants catholiques en politique. La nouvelle UDF*, Thèse de science politique, Université Paris 1, 2004
- GOIRAND Camille, *Militer au Parti des Travailleurs : itinéraires à Recife. De la contestation à l'exercice du pouvoir*, Habilitation à diriger des recherches, Institut d'Etudes Politiques de Paris, 2012.
- GOIRAND Camille, « Pratiques partisans et loi électorale au Brésil », in DABENE Olivier (dir.), *Amérique latine, les élections contre la démocratie ?*, Paris, Presses de Science po, 2008, p. 41-77.
- KECK Margaret, *PT : a lógica da diferença. O Partido dos Trabalhadores na construção da democracia brasileira*, São Paulo, Atica, 1991.
- LAZAR Marc, « Le parti politique et le don de soi », *Vingtième siècle*, n°60, 1998, p. 35-42.
- MAINWARING Scott P., *Rethinking Party Systems in the Third Wave of Democratization: The Case of Brazil*, Stanford, Stanford University Press, 1999.
- MISCHI Julien, *Servir la classe ouvrière. Sociabilités militantes au PCF*, Rennes, PUR, 2010.
- REIS Fábio Wanderley, *Os partidos e o regime : a lógica do processo eleitoral brasileiro*, São Paulo, Símbolo, 1978.
- SA VILAS BOAS Marie-Hélène, « L'institutionnalisation partisane : une étude du Setorial femmes du PT », *Cahiers des Amériques Latines*, vol. 1-2, n°48-49, 2006, p. 187-202.
- SAWICKI Frédéric, « Les partis politiques comme entreprise culturelle », in CEFAI Daniel (dir.), *Les cultures politiques*, Paris, PUF, coll. « Politique d'aujourd'hui », 2001
- SAWICKI Frédéric, *Les réseaux du Parti socialiste*, Paris, Belin, 1997.

- SAWICKI Frédéric, « Configuration sociale et genèse d'un milieu partisan : le cas du parti socialiste en Ile-et-Vilaine », *Sociétés contemporaines*, n°20, 1994, p. 83-110
- SAWICKI Frédéric, « Questions de recherche. Pour une analyse locale des partis politiques », *Politix*, n°2, 1988, p. 13-28

#### IX) Littérature spécialisée sur le Brésil, Recife et Londrina

- BARBOSA GOUVEIA Andréa, *Partidos políticos e trajetórias da política educacional municipal. Um estudo sobre uma administração do PFL em Curitiba et do PT em Londrina (2001-2004)*, Thèse en Sociologie de l'éducation, Université de São Paulo, 2007.
- BUFFET Jacky, *Industrialisation et développement au Brésil. 1500-2000*, Paris, l'Harmattan, Collection « Recherche et Documents - Amériques Latines », 2000.
- CARDOSO KEINERT Fábio, PINHEIRO Silva Dimitri, « A gênese da ciência política brasileira », *Tempo Social, revista de sociologia da USP*, vol. 22, n°1, juin 2010, p. 79-98.
- CASARIL Carlos Casemiro, *Meio século de verticalização urbana em Londrina-PR e sua distribuição espacial: 1950-2000*, Mémoire de master 2 en géographie, Université Estadual de Londrina, 2008.
- CEU CEZAR Maria do, « As organizações populares no Recife: trajetória e articulação política (1955-1964) », *Cadernos de Estudos Sociais*, vol. 1, n°2, 1985, p. 163.
- CHIAROTTI CESARIO Ana Cleide, *Poder e partidos numa cidade média brasileira. Um estudo de poder local : Londrina-PR. 1934-1979*, São Paulo, Thèse de doctorat en sociologie politique, Université de São Paulo, 1986.
- CHIRIO Maud, « Le pouvoir en un mot : les militaires brésiliens et la 'révolution' du 31 mars 1964 », *Nuevo Mundo Mundos Nuevos*, Coloquios, 2007 [<http://nuevomundo.revues.org/3887>]. Consulté le 10 janvier 2011
- CORREIA ANDRADE Manoel, *Lutas camponesas no Nordeste*, São Paulo, Ática, 1986.

- DA MATTA Roberto, « Notas sobre o racismo à brasileira », in SOUZA Jessé (dir.), *Multiculturalismo e racismo; uma comparação Brasil-Estados Unidos*. Brasília, Paralelo 15, 1997, p. 69-74.
- DENSLOW David, « As origens da desigualdade regional do Brasil », *Estudos Economicos*, vol. 3, n°1, 1973, p. 65-88.
- EISENBERG Peter L., *The sugar industry in Pernambuco. Modernisation without change (1840-1910)*, Berkeley and Los Angeles, University of California Press, 1974.
- ENDERS Armelle, *Nouvelle histoire du Brésil*, Paris, Chandeigne, 2008.
- HANCHARD Michael (dir.), *Racial Politics in Contemporary Brazil*, Duke University Press, Durham, NC, 1999.
- HASENLBAG Carlos, « Entre o mito e os fatos; racismo e relações raciais no Brasil », in CHOR MAIO Marcos, VENTURA SANTOS Ricardo (dir.). *Raça, Ciência e Sociedade*. Rio de Janeiro, Fiocruz/Centro Cultural Banco do Brasil, 1996, p. 235-249.
- KIRSCHNER Ana Maria, GOMES Eduardo Rodrigues, « Les sciences sociales au Brésil aujourd'hui : des questions structurelles aux nouvelles questions sociales », *Sociologie Pratique*, vol. 2, n°17, 2008, p. 127-128.
- LOPES ARAUJO Sebastião, *A metodologia da Capacitação massiva como instrumento de inclusão social*, Mémoire de fin d'études, Université de Brasília, 2008.
- MACHADO Ednéia Maria, *A política social do estado brasileiro pós-64 e a subordinação das municipalidades : o caso de Londrina (1969-1982)*, Thèse en service social, Pontifícia universidade católica de São Paulo, 1991.
- MENDONÇA SANTOS Taciana, *Alianças políticas em Pernambuco : a(s) Frente(s) do Recife (1955-1964)*, Mémoire de master 2 en histoire, Université fédérale du Pernambuco, 2008.
- PACCOLA Carina, « O discurso de campanha de Antonio Belinati : elementos para uma análise sociológica », *Revista Mediações*, vol. 4, n°2, 1999, p. 19-31.
- PECAUT Daniel, *Os intelectuais e a política no Brasil. Entre o povo e a nação*, São Paulo, Ática, 1990 [traduction portugaise de l'ouvrage *Entre le Peuple et la Nation : les intellectuels et la politique au Brésil*, Paris, Editions de la Maison des sciences de l'homme, coll. Brasilia, 1989].

- REZENDE Antonio Paulo, *O Recife. História de uma cidade*, Recife, Fundação da Cultura Cidade do Recife, 2002.
- RIBEIRO Natalina, *Limites e possibilidades de uma proposta de democratização das políticas públicas. Londrina-PR, 1993/1996*, Mémoire de M2 en Service Social, Université estadual de Londrina, 1996.
- SA ROCHA Márcia Maria de, *São Paulo de Potengi: uma cidade, seu paróco e suas práticas educativas*, Thèse de doctorat en sociologie de l'éducation, Université fédérale du Rio Grande do Norte, 2006.
- SANTOS SOUSA Salviana de Maria, « A questão da descentralização participativa na gestão do PLANFOR: qual democracia ? », *Revista Katálysis*, vol. 10, n°2, 2007, p. 256-264.
- SILVEIRA Ricardo de Jesus, *As associações de moradores e a construção do espaço público : um exercício de cidadania. Estudo sobre o movimento de associações de moradores em Londrina*, Thèse de Sociologie, Université de São Paulo, 1997.
- SPINA FORJAZ Maria Cecília, « A emergência da ciência política no Brasil. Aspectos institucionais », in *Revista brasileira de ciências sociais*, vol. 12, n°35, 1997, p. 101-120.
- TAVARES CORREIA DE LIRA José, « Mots cachés : les lieux du Mocambo à Recife », *Genèses*, vol. 33, n°33, 1998, p. 77-106.
- THERY Hervé, *Le Brésil*, Paris, Masson, coll. Géographie, 1985.
- VALLADARES Licia, « Louis-Joseph Lebreton et les favelas de Rio de Janeiro (1957-1959) : enquêter pour l'action », *Genèses*, vol. 3, n°60, 2005, p. 31-56.
- VARGAS HILARIO Janaina Carla S., « A experiência do Partido dos Trabalhadores em Londrina a partir da cultura política », *Revista de História Regional*, vol. 15, n°1, 2010, pp. 258-302.
- VERSANI Maria Helena, « A Republic in Constituent Assembly Process (1985-1988) », *Revista Brasileira de História*, vol. 30, n°60, 2010, p. 227-247.
- VIOTTI DE AZEVEDO Luiz Ottavio, « Evolução dos partidos políticos no município de São João Evangelista », *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, n°5, 1959, p. 129-160.



X) Rapports et publications administratives ou d'organisations internationales

- COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, *Relatório nº54/01*, Brasil, 4 avril 2001.
- FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS, *Miséria e a nova classe média na década da igualdade*, Rio de Janeiro, Centro de Políticas Sociais/FGV, 2008.
- FUNDARPE, *Território Santo Amaro : patrimônios e potencialidade*, Recife, FUNDARPE, 2010
- IBAM, *Democratização dos poderes municipais e a questão de gênero. Relatório final*, Rio de Janeiro, IBAM/Fundação Ford, 1997.
- IBASE/PÓLIS, *Pesquisa de opinião juventude brasileira e democracia: participação, esferas e políticas públicas*, Rio de Janeiro, 2005.
- IBGE, *Características étnico-raciais da população : um estudo das categorias de classificação de cor e raça 2008*, Rio de Janeiro, IBGE, 2011
- IBGE, *Síntese de indicadores sociais. Uma análise das condições de vida da população brasileira, 2007*, Rio de Janeiro, IBGE, 2007.
- IBGE, *Síntese de indicadores sociais. Uma análise das condições de vida da população brasileira, 2006*, Rio de Janeiro, IBGE, 2006.
- IBGE, *Indicadores sociais : uma análise da década de 1980*, Rio de Janeiro, IBGE, 1995.
- MINISTERIO DO TRABALHO E EMPREGO, « A mulher no mercado do trabalho da região metropolitana de Recife », *Sistema pesquisa de emprego e desemprego*, Brasília, Mars 2010.
- PNUD/IPEA/FJP, *Atlas do desenvolvimento humano*, Brasília, 2003.
- PREFEITURA DE LONDRINA, *Perfil de Londrina, 2007*, Londrina, PML, 2007.
- PREFEITURA DO MUNICIPIO DE LONDRINA, *II confêrencia municipal dos direitos da mulher. Gênero nas políticas públicas*, Londrina, 2001.
- PREFEITURA DE LONDRINA, *Mulheres de Londrina. Lutas sociais e políticas de 1970 a 2000*, Londrina, 2000.
- PREFEITURA DO MUNICIPIO DO RECIFE, *Perfil da população e dos domicílios segundo os setores censitários. Dados estatísticos e indicadores demográficos*, [www.recife.pe.gov.br](http://www.recife.pe.gov.br).

- PREFEITURA DO MUNICIPIO DO RECIFE, *Caderno da 2ª confêrencia municipal da mulher*, Recife, 2004.
- PREFEITURA DO MUNICIPIO DO RECIFE, *3ª confêrencia municipal da mulher. Propostas finais*, Recife, 2006.
- PRESIDENCIA DA REPUBLICA, *Comunidade Solidária. Todos para Todos*, Brasilia, 1996.
- SEDIM/MINISTERIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, *Relatório nacional Brasileiro relativo aos anos de 1985, 1989, 1993, 1997 e 2001, nos termos do artigo 18 da Convenção sobre a Eliminação de todas as formas de Discriminação contra a Mulher*, Brasilia, 2002.
- SECRETARIA ESPECIAL DE POLITICAS PARA AS MULHERES, *Política nacional de enfrentamento à violência contra as mulheres*, Brasilia, 2007.



## INDEX DES TABLEAUX

---

Tableau 1 : Les conférences municipales des femmes de Recife .....	140
Tableau 2 : Les conférences municipales des femmes de Londrina en 1998 .....	142
Tableau 3 : Les conférences municipales des femmes de Londrina à partir de 2001... ..	144
Tableau 4 : Classe d'âge au sein de la population féminine et durant les pré-conférences de Recife et Londrina (en %) .....	158
Tableau 5 : Auto-identification "ethnique" des participantes aux pré-conférences de Recife et de Londrina (en%) .....	160
Tableau 6 : Niveau de scolarité des participantes aux pré-conférences de Recife et de Londrina (en %) .....	161
Tableau 7 : Profession des participantes aux pré-conférences de Recife et de Londrina (en valeur absolue et en %) .....	163
Tableau 8 : Revenus individuels et revenus des ménages des participantes aux pré-conférences de Recife et Londrina (en valeur absolue et en %) .....	165
Tableau 9 : Revenus individuels et revenus des ménages des participantes aux pré-conférences de Londrina (en valeur absolue et en %) .....	166
Tableau 10 : Affiliation organisationnelle des participantes aux pré-conférences de Recife et de Londrina.....	167
Tableau 11 : Pourcentage d'adhérentes partisans durant les pré-conférences de Recife et de Londrina (en%) .....	168
Tableau 12 : Age des participantes à l'assemblée plénière de la conférence des femmes de Recife et de Londrina .....	170
Tableau 13 : Auto-identification "ethnique" des participantes à l'assemblée plénière de la conférence des femmes de Recife et de Londrina (en %).....	170
Tableau 14 : Scolarité des participantes à l'assemblée plénière de la conférence des femmes de Recife et de Londrina (en %) .....	172
Tableau 15 : Profession des participantes à l'assemblée plénière de la conférence des femmes de Recife et de Londrina (en valeur absolue et en %).....	173
Tableau 16 : Revenus individuels et revenus des ménages des participantes à l'assemblée plénière de la conférence des femmes de Recife et de Londrina (en %)...	174

Tableau 17 : Affiliation organisationnelle des participantes à l'assemblée plénière de la conférence des femmes à Recife et à Londrina (en valeur absolue et en %)	175
Tableau 18 : Propositions réalisées et modifiées durant les pré-conférences de Recife en 2006	223
Tableau 19 : Propositions réalisées durant les pré-conférences de Londrina en 2007	224
Tableau 20 : Propositions adoptées durant l'assemblée plénière de la conférence des femmes de Recife (2006) et de Londrina (2007)	231

## TABLE DES MATIERES

<b>Résumé de la thèse</b>	<b>5</b>
<b>Remerciements</b>	<b>7</b>
<b>Sommaire</b>	<b>9</b>
<b>Acronymes et sigles</b>	<b>13</b>
<b>Introduction</b>	<b>17</b>
Analyser une participation improbable	19
Les limites d'une explication institutionnelle	22
L'étude de la démocratie participative à ses marges : le choix des conférences municipales des femmes	26
Désenclaver l'objet « dispositif participatif » : une sociologie des milieux participants	29
Une participation inscrite dans les enjeux de représentation dans l'espace des quartiers populaires	33
Le sens de la participation dans son contexte : une méthodologie plurielle	35
La comparaison comme méthode et objet de l'étude	40
Plan	46

## **1<sup>ère</sup> Partie : Repenser la genèse de la démocratie participative au Brésil pour comprendre la participation des habitant(e)s** **49**

### **Chapitre 1.1 : La participation contre l'Etat : les interprétations scientifiques de la genèse de la démocratie participative au Brésil** **53**

Section I) La démocratie représentative brésilienne au prisme de ses dysfonctionnements	54
Histoire d'une anomalie démocratique	54
<i>Un système représentatif inadapté</i>	55
<i>La culture du retard à l'échelle locale</i>	58
A la recherche d'une démocratisation du régime	60
Section II) Les sociétés civiles contre les maux de la démocratie	64
Un Etat dégradé	64
Une genèse mouvementiste et « culturelle »	68
Section III) Revisiter la genèse de la démocratie participative brésilienne	72
Etudier l'émergence de la catégorie « participation populaire »	73
<i>Sur les définitions de la démocratie participative</i>	73
<i>La participation comme catégorie de l'action publique</i>	75
Une analyse non culturelle de la genèse de la démocratie participative	77

## **Chapitre 1.2 : Du développement des communautés à la participation**

### **« populaire ». Genèse d'une catégorie d'action publique \_\_\_\_\_ 81**

Section I) La participation au service du développement _____	82
Un instrument du développement économique _____	83
<i>Les origines du développement des communautés au Brésil</i> _____	83
<i>Les pratiques de participation selon le développement des communautés</i> _____	86
L'institutionnalisation du développement des communautés _____	89
<i>Un instrument de la modernisation conservatrice</i> _____	89
<i>La création d'un milieu associatif local</i> _____	92
Section II) La participation au service de la démocratisation du régime _____	96
La démocratisation : un cadre de justification commun _____	97
<i>La participation « populaire » contre la transition pactée</i> _____	97
<i>Accomplir la décentralisation par la participation des sociétés civiles</i> _____	100
La réactualisation des répertoires de la participation _____	103
<i>L'héritage communautaire</i> _____	103
<i>Les répertoires de la participation</i> _____	107

## **Chapitre 1.3 : Une conception ou un moyen d'action ? La création des conférences des femmes à Recife et Londrina \_\_\_\_\_ 111**

Section I) Un « projet » participatif sous conditions _____	113
Les organisations féministes face à la démocratie participative à Recife _____	114
<i>L'autonomie du féminisme contre les dispositifs participatifs</i> _____	114
<i>L'émergence d'une demande de participation</i> _____	118
Les femmes du PT contre la participation _____	121
<i>Le rejet des conseils de gestion à Londrina</i> _____	121
<i>Une demande de participation non relayée</i> _____	123
Section II) Entre socialisation et stratégie politiques _____	125
Une socialisation militante et professionnelle _____	126
<i>Des militantes au pouvoir à Recife</i> _____	126
<i>Des universitaires à Londrina</i> _____	130
La participation comme ressource d'intégration _____	132
<i>L'inscription dans l'alternance à Recife</i> _____	132
<i>La continuité d'une administration à Londrina</i> _____	134
Section III) Le design des conférences : une négociation entre des objectifs pluriels _____	136
La reconnaissance des savoirs citoyens et de l'expertise militante à Recife _____	137
Des objectifs pluriels sous l'effet du remaniement du dispositif à Londrina _____	141

<b>Conclusion de la 1ère partie : La participation des habitants des quartiers populaires : une nouveauté relative</b>	<b>147</b>
--	------------

<b>2<sup>ème</sup> Partie : Une participation ponctuelle ancrée dans des rapports sociaux territorialisés</b>	<b>149</b>
---	------------

<b>Chapitre 1.1 : Qui participe ? Sociographie des publics</b>	<b>151</b>
--	------------

Section I) Le « cens » de la participation politique	152
La participation conventionnelle à l'intersection des rapports sociaux	152
Une participation organisationnelle moins inégalitaire ?	155
Section II) Une inversion partielle du cens de la participation durant les pré-conférences	157
Age et ethnicité dans les pré-conférences des femmes	158
Une participation « populaire »	160
Des participantes préalablement mobilisées ?	166
Section III) La réintroduction d'un cens : la logique de la représentation	169
Des profils plus homogènes	169
Un renouvellement des inégalités socio-économiques	171
Des déléguées militantes	174

<b>Chapitre 2.2 : La participation ponctuelle comme délégation</b>	<b>177</b>
--	------------

Section I) Les mobilisations participatives	178
La mobilisation comme sélection	179
La « participation et la vertu »	185
Section II) Traduction et transmission de la vertu participative dans les quartiers	189
Réseaux militants et sociabilités territoriales	190
De la vertu participative à la vertu individuelle	196
Section III) Les motivations plurielles d'une participation ponctuelle	199
Déléguer	199
Défendre une cause	204

<b>Chapitre 2.3 : La délibération : la fabrique de « représentantes »</b>	<b>209</b>
---	------------

Section I) Des registres d'intervention situés	210
Le silence et le témoignage des participantes « ordinaires »	211
<i>Des registres qui dépendent de l'agencement des dispositifs</i>	212
<i>Des participantes à former et informer</i>	215
Le registre de la médiation	217
<i>Une légitimité revendiquée à parler au nom de collectifs</i>	218



Porter la cause d'un territoire ou d'un groupe professionnel _____	220
Section II) La sélection des identités et des représentantes légitimes :	
l'assemblée plénière des conférences _____	224
Une redéfinition du cadrage des débats _____	225
La construction sociale du corps en débat _____	225
La sélection des identités légitimes _____	228
Des représentantes non ordinaires _____	232
 <b>Conclusion de la 2<sup>ème</sup> partie : Des dynamiques autonomes de participation ?</b>	<b>236</b>
 <b>3<sup>ème</sup> partie : L'engagement participatif : une intermédiation individuelle et collective</b>	<b>237</b>
 <b>Chapitre 3.1 : La construction du leadership territorial</b>	<b>239</b>
Section I) La poursuite d'une carrière participative _____	241
La continuité d'un militantisme professionnalisé _____	242
Une reconversion militante _____	242
Le multi-positionnement des dirigeantes associatives _____	246
Un engagement contextualisé _____	248
Section II) Les rétributions de la participation _____	250
La construction d'une légitimité propre _____	251
Reconnaissance et recherche de débouchés professionnels _____	256
Section III) L'insertion dans les politiques sociales : les <i>politics</i> dans l'exercice du leadership territorial _____	260
Une formation à la vie politique et aux politiques publiques _____	261
La légitimation par l'action publique _____	265
Une stratégie de présentation de soi _____	266
Un leadership en construction _____	269
 <b>Chapitre 3.2 : L'intermédiation participative : négociation et contestation des relations au « guichet »</b>	<b>273</b>
Section I) La prescription d'un rôle institutionnel _____	274
La formation à un rôle d'intermédiaire _____	275
Une participation permanente _____	281
Section II) Négocier et contester les relations de guichet : l'appropriation d'un rôle _____	286
L'insertion dans la relation entre les administrations et les usagers _____	286
Le contrôle de l'exécution universelle des lois _____	287
Une intermédiation individualisée _____	289
La contestation des relations entre l'administration et les usagers _____	292

<i>La défense d'un traitement « humanisé » des usagers.</i>	292
<i>La transmission d'un rapport au droit dans les quartiers</i>	294
Section III) Une médiation aux contours clientélares ?	297
Le clientélisme : une catégorie utile mais insuffisante	298
Une médiation encadrée institutionnellement	302
<i>La délibération collective : une activité parmi d'autres</i>	302
<i>L'intermédiation participative</i>	304
<b>Chapitre 3.3 : Une politisation contrastée</b>	<b>307</b>
Section I) De la politisation à la professionnalisation politique : les trajectoires distinctes des représentantes de Recife et Londrina	308
La politique au prisme de la participation	308
<i>La participation au cœur des jugements ordinaires sur la politique</i>	309
<i>Un comportement électoral reposant sur des facteurs multiples</i>	311
Une professionnalisation politique et administrative inégale	314
<i>La reconversion des ressources participatives au sein des institutions administratives à Recife</i>	314
<i>Une professionnalisation introuvable à Londrina</i>	316
Section II) Un engagement différencié en faveur de la cause des femmes	318
Un rapprochement avec les organisations féministes à Recife	319
<i>Les liens de sociabilités participatifs</i>	319
<i>La défense de nouvelles revendications</i>	323
Un engagement territorialisé à Londrina	325
<b>Conclusion de la 3<sup>ème</sup> partie : Un multi-positionnement participatif</b>	<b>331</b>
<b>4<sup>ème</sup> partie : Les conférences des femmes dans l'action publique</b>	<b>333</b>
<b>Chapitre 4.1 : Analyser les effets des dispositifs participatifs sur l'action publique</b>	<b>335</b>
Section I) Les limites d'une analyse en termes de démocratisation	336
L'« inclusion » de nouveaux acteurs dans le processus décisionnel	336
<i>Une attribution de rôles a priori : insiders et outsiders de l'action publique</i>	336
<i>Mesurer le degré de décision confié aux citoyens : une aporie ?</i>	339
La démocratisation évaluée à l'aune de la redistribution	341
<i>Corrélation n'est pas raison</i>	341
<i>Une approche séquentielle de l'action publique</i>	344
Section II) Réinsérer les dispositifs participatifs dans le quotidien administratif	345
La participation dans les relations administratives	346

Elargir l'analyse dans le temps et l'espace _____	349
<b>Chapitre 4.2 : Les usages de la participation : la négociation des frontières sectorielles _____</b>	<b>353</b>
Section I) La remise en cause des frontières sectorielles à Recife _____	353
L'établissement de liens avec les administrations partenaires _____	354
<i>Un répertoire argumentatif</i> _____	354
<i>Un déplacement des négociations vers les arènes participatives</i> _____	358
La création d'une demande sociale permanente _____	360
<i>La légitimation par le nombre</i> _____	361
<i>Une pression externe</i> _____	363
Section II) La préservation des frontières administratives à Londrina _____	365
Une extension limitée des ressources humaines _____	365
Des usages aux effets différenciés _____	371
<b>Chapitre 4.3 : Sélection des bénéficiaires des programmes publics et ré-enchantement du politique _____</b>	<b>375</b>
Section I) La définition des bénéficiaires des programmes d'insertion professionnelle _____	376
Une offre de formation stable pour des objectifs redéfinis _____	376
<i>De l'intégration communautaire à la valorisation des compétences des femmes</i> _____	376
<i>Les programmes de formation professionnelle en direction des femmes à Recife et à Londrina</i> _____	380
La sélection des bénéficiaires des programmes d'insertion professionnelle _____	382
<i>Les « femmes noires » à Recife</i> _____	382
<i>Les « organisations communautaires » à Londrina</i> _____	384
Section II) Ré-enchanter la politique : la décision aux mains du peuple _____	388
La territorialisation d'un problème public : la violence envers les femmes _____	389
La consolidation d'un système d'attribution causale _____	393
<i>« Le peuple décide, la mairie le réalise » : la participation dans le discours politique</i> _____	393
<i>Les effets : une perception ?</i> _____	397
<b>Conclusion de la 4<sup>ème</sup> partie : La construction sociale des effets des dispositifs participatifs _____</b>	<b>399</b>

<b>Conclusion générale</b>	<b>401</b>
L’ancrage social des institutions participatives	401
La démocratie participative dans les quartiers populaires : une relation historiquement consolidée	404
Démocratie participative vs démocratie représentative : des logiques distinctes ?	405
Les conférences des femmes dans les relations institutionnelles	408
Etudier le Brésil : au-delà des catégories « traditionnelles »	409
Perspectives de recherche	410
<b>Bibliographie</b>	<b>413</b>
<b>Index des tableaux</b>	<b>451</b>
<b>Table des matières</b>	<b>453</b>
<b>Annexes</b>	<b>461</b>
Annexe 1 : Sur le questionnaire administré durant les conférences des femmes	463
Annexe 2 : Le protocole d’enquête comme relation sociale	473
Annexe 3 : Présentation des entretiens	478
Annexe 4 : Documents et archives consultés	482
Annexe 5 : Carte des arrondissements (Région politico-administrative) de Recife	492
Annexe 6 : Carte des « régions » de Londrina	493



# ANNEXES



## **Annexe 1 : Sur le questionnaire administré durant les conférences des femmes**

---

La passation d'un questionnaire durant les assemblées avait pour objectif de répondre à la question : qui participe ? Alors que pour certains dispositifs, tels que budget participatif de Porto Alegre, des données relatives aux propriétés sociales et militantes des participants sont mises à disposition par les institutions municipales ou certaines ONG, nous ne disposons pas de travaux équivalents pour les conférences des femmes de Recife et de Londrina. Il s'agissait ainsi de vérifier si certaines des observations réalisées pour d'autres dispositifs, relatives à l'inversion partielle des hiérarchies sociales, étaient observables dans notre cas d'étude. Nous avons d'abord administré notre questionnaire durant les conférences des femmes de Recife, lors de notre première enquête de terrain de mars à août 2006. Cette démarche a par la suite été reproduite à Londrina de mars à août 2007. Les difficultés rencontrées à Recife se sont traduites par une redéfinition de son contenu et par l'adoption d'un questionnaire simplifié.

### **A) L'évolution du questionnaire**

#### -L'abandon d'un premier questionnaire

Nous avons initialement prévu un questionnaire portant à la fois sur l'origine sociale des participantes (profession des parents), leurs propriétés socio-économiques propres (âge, profession, revenu individuel et du ménage) et leur affiliation militante et partisane. Ces trois volets devaient nous permettre de dresser un profil relativement précis des participantes aux conférences de femmes. Le premier questionnaire était le suivant :



Ce questionnaire est anonyme et s'inscrit dans une recherche de doctorat, réalisé en France, portant sur la participation aux conférences municipales des femmes de Recife. Je vous remercie de le remplir en cochant les cases correspondant à votre situation :

1) Vous êtes : Une femme : ☐  
Un homme ☐

2) Age :

3) Couleur/race :

4) Quel est votre niveau de scolarité :

- Aucun	<input type="checkbox"/>
- Primaire incomplet	<input type="checkbox"/>
- Primaire complet	<input type="checkbox"/>
- Collège incomplet	<input type="checkbox"/>
- Lycée incomplet	<input type="checkbox"/>
- Lycée complet	<input type="checkbox"/>
- Supérieur incomplet	<input type="checkbox"/>
- Supérieur complet	<input type="checkbox"/>
- Etude de troisième cycle	<input type="checkbox"/>
- Autre :	<input type="checkbox"/>

Précisez :

5) Exercez-vous une activité professionnelle :

Oui ☐

Non ☐

Si oui, quelle est votre profession ?

6) Vivez-vous en couple (mariage ou concubinage) ? :

Oui ☐

Non ☐

7) Si vous vivez en couple, votre compagnon/ compagne exerce-t-il/elle une activité professionnelle ?

Oui ☐

Non ☐

Si oui, quelle est sa profession ?

8) Quelle est/était la profession de votre père ?

9) Quelle est/ était la profession de votre mère ?

10) Quel est le montant de vos revenus mensuels ?

- Moins d'un salaire minimum (380 RS) ☐
- Entre 1 et 2 salaires minimums (380-760 RS) ☐
- Entre 2 et 5 salaires minimums (760-1900 RS) ☐
- Entre 5 et 10 salaires minimums (1900-3800 RS) ☐
- Entre 10 et 20 salaires minimums (3800-7600 RS) ☐
- Plus de 20 salaires minimums (plus de 7600 RS) ☐

11) Quel est le montant des revenus de votre foyer (c'est-à-dire vos revenus individuel et ceux de votre conjoint. Si vous habitez chez vos parents, il s'agit du montant de vos revenus et ceux de vos parents) ?

- Moins d'un salaire minimum (380 RS) ☐
- Entre 1 et 2 salaires minimums (380-760 RS) ☐
- Entre 2 et 5 salaires minimums (760-1900 RS) ☐
- Entre 5 et 10 salaires minimums (1900-3800 RS) ☐
- Entre 10 et 20 salaires minimums (3800-7600 RS) ☐
- Plus de 20 salaires minimums (plus de 7600 RS) ☐

12) Faites-vous partie d'une association de quartier? (faire partie désigne ici le fait d'être adhérente ou de participer aux réunions d'une association)

Oui ☐

Non ☐

Si oui, précisez le nom de l'association :

13) Faites-vous partie d'un syndicat ?

Oui ☐

Non ☐

Si oui, précisez le nom du syndicat :

14) Faites-vous partie d'une organisation de la société civile (autre qu'une association de quartier ou d'un syndicat : par exemple ONG ou mouvement social) ?

Oui ☐

Non ☐

Si oui, précisez le nom de l'organisation :

15) Faites-vous partie d'un parti politique ?

Oui ☐

Non ☐

Si oui, précisez le nom du parti politique :

16) Si vous n'êtes pas membre d'un parti, vous reconnaissez-vous dans les idées et/ou les représentants de l'un des partis suivants ?

PCdoB	<input type="checkbox"/>
PFL	<input type="checkbox"/>
PL	<input type="checkbox"/>
PMDB	<input type="checkbox"/>
PP	<input type="checkbox"/>
PPS	<input type="checkbox"/>
Prona	<input type="checkbox"/>
PSB	<input type="checkbox"/>
PSC	<input type="checkbox"/>
PSDB	<input type="checkbox"/>
PSOL	<input type="checkbox"/>
PT	<input type="checkbox"/>
PTB	<input type="checkbox"/>
Aucun	<input type="checkbox"/>
Autre	<input type="checkbox"/>

Précisez :

17) Aux élections municipales de 2004, pour quel candidat au poste de maire avez-vous voté ?

Cadoca	<input type="checkbox"/>
Conde	<input type="checkbox"/>
Irmão Araujo	<input type="checkbox"/>
João Paulo	<input type="checkbox"/>
Joaquim Francisco	<input type="checkbox"/>
Katia Telles	<input type="checkbox"/>
Raul Jungman	<input type="checkbox"/>
Silvio Costa	<input type="checkbox"/>
Vote blanc	<input type="checkbox"/>
Vous n'avez pas voté	<input type="checkbox"/>
Autre	<input type="checkbox"/>

Précisez:

18) Avez-vous participé aux conférences municipales des femmes en :

2004      Oui ☐  
             Non ☐

2002      Oui ☐  
             Non ☐

19) Contact (facultatif) :

Merci.

Ce questionnaire, relativement long, devait être administré oralement durant la phase d'inscription des participantes, qui était d'une heure à Recife. Celle-ci constituait un moment d'attente au cours duquel les habitantes prenaient place dans l'assemblée et étaient par conséquent, relativement disponibles. Nous avons également demandé l'accord de la Coordination de la femme pour la réalisation de cette enquête, accord que nous avons reçu pour cette seule phase, afin de ne pas entraver les discussions. Enfin, nous souhaitions observer le déroulement des assemblées, ce qui supposait d'être présente durant les débats.

Dès la première assemblée territoriale de Recife, les limites liées à une passation solitaire de notre questionnaire nous sont apparues. Les participantes sont arrivées, dans leur majorité, une vingtaine de minutes avant l'ouverture de l'assemblée. Le temps d'administration du questionnaire étant en moyenne de 8 à 10 minutes, nous n'avons pu interroger que trois personnes sur les 80 participantes. La passation de ce questionnaire aurait supposé la présence d'une équipe d'enquêteurs, pour recueillir des données représentatives. Relativement insatisfaisante, cette première enquête exploratoire nous a conduit à redéfinir le contenu du questionnaire, au profit d'une version plus courte, ainsi que son mode d'administration.

#### -Le choix d'un questionnaire simplifié

Nous avons finalement opté pour un questionnaire simplifié, portant principalement sur les propriétés socio-économiques et militantes des participantes, en supprimant les questions relatives à la profession des parents, du conjoint et certains items portant sur leur positionnement politique. Cette redéfinition a, incontestablement, appauvri le profil que nous pouvions dresser, conduisant à n'obtenir qu'un tableau partiel de la trajectoire sociale des participantes. Mais elle nous a permis de rencontrer un nombre plus important de personnes et de récolter des données qui permettent, selon nous, de répondre à la question que nous nous posions, quant à l'inversion du cens de la participation. Le questionnaire finalement adopté a été le suivant :

Ce questionnaire est anonyme et s'inscrit dans une recherche de doctorat, réalisé en France, portant sur la participation aux conférences municipales des femmes de Recife. Je vous remercie de le remplir en cochant les cases correspondant à votre situation :

1) Vous êtes : Une femme : ☐  
Un homme ☐

2) Age :

3) Couleur/race:

4) Quel est votre niveau de scolarité :

- Aucun	<input type="checkbox"/>	
- Primaire incomplet	<input type="checkbox"/>	
- Primaire complet	<input type="checkbox"/>	
- Collège incomplet	<input type="checkbox"/>	
- Lycée incomplet	<input type="checkbox"/>	
- Lycée complet	<input type="checkbox"/>	
- Supérieur incomplet	<input type="checkbox"/>	
- Supérieur complet	<input type="checkbox"/>	
- Etude de troisième cycle	<input type="checkbox"/>	
- Autre :	<input type="checkbox"/>	Précisez :

5) Exercez-vous une activité professionnelle :

Oui ☐

Non ☐

Si oui, quelle est votre profession ?

6) Quel est le montant de vos revenus mensuels ?

Moins d'un salaire minimum (380 RS)	<input type="checkbox"/>
Entre 1 et 2 salaires minimums (380-760 RS)	<input type="checkbox"/>
Entre 2 et 5 salaires minimums (760-1900 RS)	<input type="checkbox"/>
Entre 5 et 10 salaires minimums (1900-3800 RS)	<input type="checkbox"/>
Entre 10 et 20 salaires minimums (3800-7600 RS)	<input type="checkbox"/>
Plus de 20 salaires minimums (plus de 7600 RS)	<input type="checkbox"/>

7) Quel est le montant des revenus de votre foyer (c'est-à-dire vos revenus individuel et ceux de votre conjoint. Si vous habitez chez vos parents, il s'agit du montant de vos revenus et ceux de vos parents) ?

- Moins d'un salaire minimum (380 RS)	<input type="checkbox"/>
- Entre 1 et 2 salaires minimums (380-760 RS)	<input type="checkbox"/>
- Entre 2 et 5 salaires minimums (760-1900 RS)	<input type="checkbox"/>
- Entre 5 et 10 salaires minimums (1900-3800 RS)	<input type="checkbox"/>
- Entre 10 et 20 salaires minimums (3800-7600 RS)	<input type="checkbox"/>
- Plus de 20 salaires minimums (plus de 7600 RS)	<input type="checkbox"/>

8) Faites-vous partie d'une association de quartier? (faire partie désigne ici le fait d'être adhérente ou de participer aux réunions de cette organisation)

Oui ☐

Non ☐

Si oui, précisez le nom de l'association :

9) Faites-vous partie d'un syndicat ?

Oui ☐

Non ☐

Si oui, précisez le nom du syndicat :

10) Faites-vous partie d'une organisation de la société civile (autre qu'une association de quartier ou d'un syndicat : par exemple ONG ou mouvement social) ?

Oui ☐

Non ☐

Si oui, précisez le nom de l'organisation :

11) Faites-vous partie d'un parti politique ?

Oui ☐

Non ☐

Si oui, précisez le nom du parti politique :

12) Si vous n'êtes pas membre d'un parti, vous reconnaissez-vous dans les idées et/ou les représentants de l'un des partis suivants ?

PCdoB ☐

PFL ☐

PL ☐

PMDB ☐

PP ☐

PPS ☐

Prona ☐

PSB ☐

PSC ☐

PSDB ☐

PSOL ☐

PT ☐

PTB ☐

Aucun ☐

Autre ☐

Précisez :

13)	Avez-vous participé aux conférences municipales des femmes en :	
2004	Oui	<input type="checkbox"/>
	Non	<input type="checkbox"/>
2002	Oui	<input type="checkbox"/>
	Non	<input type="checkbox"/>
14)	Contact (facultatif) :	
Merci.		

La redéfinition du contenu du questionnaire s'est également accompagnée d'une évolution de son mode d'administration. En plus d'une passation orale, nous avons distribué le questionnaire aux participantes que nous n'interrogeons pas, afin qu'elles le remplissent elles-mêmes. La distribution d'un document écrit n'est pas sans limites, en particulier dans des assemblées où l'on compte des participantes analphabètes. Elle favorise une sous-représentation des personnes peu ou pas scolarisées qui ne maîtrisent pas la forme écrite ou se sentent intimidées face à cette forme d'expression. Afin de contourner cette limite, nous avons privilégié une administration orale lorsque les participantes nous indiquaient ne pas savoir lire/écrire. Cette démarche a ainsi permis d'inclure, parmi les répondantes, certaines des habitantes les moins dotés en capitaux scolaires, bien que ces dernières restent, sans doute, sous-représentées. Notons toutefois que les acteurs interrogés oralement ne sont pas exclusivement des personnes analphabètes et que nous avons plus généralement eu recours à une administration aléatoire.

L'administration orale des questionnaires s'est également accompagné de discussions informelles avec les enquêtées, relatives aux motifs de leur participation. Relativement riches, ces échanges ont été exploités dans l'ensemble du manuscrit.

## **B) Des résultats inégaux dans les deux municipalités**

### **- Une représentativité inégale**

Le double mode d'administration que nous avons privilégié nous a conduit à recueillir des données dont la représentativité est quelque peu différente à Recife et Londrina. Notons que dans chacune des villes, notre questionnaire a été distribué à la fois durant

les assemblées territoriales et l'assemblée plénière finale des conférences. A Recife, sur les 1126 participantes aux assemblées territoriales de 2006, nous avons interrogé 253 personnes, soit 22 % des présentes. Ce taux de réponse s'explique, en partie, par le déroulement simultané d'assemblées dans des arrondissements distincts de la ville, qui nous empêchait d'assister à l'ensemble des pré-conférences. Sur les 16 assemblées territoriales, nous avons participé à 8 pré-conférences, au sein desquelles le nombre de participantes était variable (de 21 à 160 personnes). Durant l'assemblée plénière, 68 des 239 participantes ont répondu à notre questionnaire, soit 28 % des présentes.

A Londrina, la proportion des personnes interrogées est moins importante qu'à Recife, du moins pour les assemblées territoriales. Sur les 251 personnes ayant participé aux pré-conférences de 2007, nous avons interrogé 43 personnes, soit 15 % des participantes. Durant l'assemblée plénière, nous avons interrogé 39 des 109 personnes présentes, soit 36 % du public. Le déroulement des assemblées territoriales ne permettait pas de rencontrer un grand nombre de personnes. A la différence des pré-conférences de Recife, elles ne débutent pas par une phase d'inscription, mais par une présentation des objectifs des conférences. Comme il était difficile d'interroger les participantes sans perturber l'assemblée, nous avons privilégié la phase de clôture pour les rencontrer, c'est-à-dire lorsque les habitantes commençaient à se disperser. Les limites liées à une administration solitaire, soulignée auparavant, ont, à nouveau été rencontrées dans la ville du Paraná.

Cette représentativité différenciée se double d'un taux de non réponse à certaines questions qui avoisine, à Recife et Londrina, 10 % des personnes interrogées. Ce taux de non réponse est surtout le fait de questionnaires remplis individuellement par les participantes et concerne principalement le niveau de scolarité et les revenus (individuels et des ménages). On peut faire l'hypothèse, dans le premier cas, que ce sont principalement les moins scolarisées qui n'ont pas précisé leur niveau de scolarité, en raison de l'illégitimité que représente une scolarité courte. Le taux de non réponse pour les questions relatives aux revenus dépend de logiques sans doute différentes, telles que l'absence de volonté de révéler des revenus bas mais aussi élevés, ou la méconnaissance des revenus du ménage.

Nous avons écarté les questionnaires comprenant un taux trop important de non réponse. Plus précisément, ils ont été annulés lorsqu'ils comprenaient plus de trois items sans réponse, sur l'ensemble du document. Le nombre de questionnaires que nous



citons ci-dessus correspond donc à ceux que nous avons finalement retenus pour cette recherche.

- La comparaison des données recueillies avec les statistiques municipales

Afin de donner du sens à nos résultats et en raison des caractéristiques relativement distinctes de Recife et de Londrina, il nous semblait nécessaire de comparer nos résultats aux données disponibles en matière de démographie, de revenus moyens des ménages, etc. Cette démarche s'est toutefois révélée relativement complexe, en raison de l'absence de critère unifié guidant la construction des statistiques municipales. Plus précisément, l'organisme national IBGE (Institut brésilien de géographie et de statistique) propose une série d'indicateurs pour mesure les variables démographiques et socio-économiques, à l'échelle du pays, des régions et des capitales. Il est donc possible d'accéder à une série de données pour la ville de Recife et l'année 2006. Mais cet organisme ne propose pas de statistiques pour les villes moyennes comme Londrina. Le gouvernement de cette ville dresse toutefois un « profil » de la municipalité chaque année, qui offre une série de statistiques municipales. Ce profil repose toutefois sur des indicateurs quelque peu distincts de ceux utilisés par l'IBGE. Par exemple, alors que le second calcule le revenu moyen *per capita* et par ménage, la municipalité de Londrina prend en considération les revenus moyens des habitants, à partir du salaire du chef de famille. Pour cette raison, nous avons mis nos données en perspectives avec les statistiques municipales lorsqu'elles étaient comparables uniquement.

L'adoption d'une méthode comparative est souvent associée à l'application de techniques d'enquêtes similaires afin de recueillir des données symétriques. Toutefois, cette démarche n'est pas toujours heuristique<sup>873</sup>, ni même possible, selon les objets étudiés. Dans cette annexe, nous allons présenter le déroulement de nos enquêtes de terrain dans la mesure où il permet d'éclairer la diversité, mais inégalement l'inégalité des sources auxquelles nous avons eu recours dans notre étude. La comparaison a été construite à partir de matériaux qui n'étaient pas toujours symétriques. Si la construction de matériaux homogènes doit guider toute recherche comparative afin de ne pas confronter des « chats » et des « chiens »<sup>874</sup>, l'enquête dépend des relations établies avec les enquêtés et des données accessibles à l'enquêteur, lesquelles peuvent varier selon les terrains, en particulier lorsque la démarche adoptée est qualitative. Les données recueillies ne sont donc pas toujours similaires, soient qu'elles proviennent de techniques différentes en raison d'une adaptation du protocole d'enquête à chacun des terrains, soit qu'elles découlent d'un accès inégal aux informations. Nous aborderons ces deux aspects en montrant que le recueil de données dissimilaires n'est pas nécessairement un obstacle pour la comparaison mais qu'il permet de comprendre les singularités de chacun de nos deux cas.

### **L'asymétrie du rapport au terrain**

Nous avons réalisé deux séjours dans chacune des municipalités étudiées, respectivement de six mois puis d'un mois. Du fait de cette alternance, les enquêtes ont

---

<sup>872</sup>. Cette annexe méthodologique reprend des éléments développés dans la *Revue Internationale de Politique Comparée*. Voir Marie-Hélène Sa Vilas Boas, « Ecrire la comparaison lorsque les données sont asymétriques. Une analyse de l'engagement dans les dispositifs participatifs brésiliens », *Revue Internationale de Politique Comparée*, vol. 19, n°1, 2012, p. 61-74.

<sup>873</sup>. Léa Lima, « Prendre en compte la mise en œuvre de l'action publique dans la comparaison : l'exemple de la lutte contre l'exclusion des jeunes », *Revue Internationale de Politique Comparée*, vol. 11, n°3, 2004, p. 435-455.

<sup>874</sup>. Le « chat-chien » est la métaphore proposée par Giovanni Sartori pour désigner les recherches ne comparant pas les mêmes objets. Giovanni Sartori., « Bien comparer, mal comparer », *Revue Internationale de Politique Comparée*, vol. 1, n°1, 1994, p. 19-36.

été menées dans des contextes politiques différents dans les deux villes, générant un déroulement inégal des enquêtes.

La première enquête de terrain a débuté en mars 2006 à Recife, à la veille des élections législatives dans les Etats fédérés. Dans cette ville, les conférences de femmes s'intègrent dans un ensemble d'expériences participatives que le PT érige en « vitrine », à la suite de la défaite de ce parti à Porto Alegre<sup>875</sup>. Les enquêteurs sont d'autant mieux accueillis que les travaux réalisés sur le sujet ont amplement contribué à construire l'image d'un « mode de gouvernement *petista* » vertueux. Si le contexte électoral a conduit à une moindre disponibilité des acteurs, il a également favorisé une certaine ouverture du personnel politico-administratif, prompt à faire connaître les expériences participatives menées dans la capitale de l'Etat du Pernambouc, lesquelles sont au cœur de la rhétorique d'« inclusion des exclus » portée par le PT<sup>876</sup>. De plus, les personnes participant durablement aux conférences des femmes, sont, dans leur majorité, des sympathisantes du PT. Notre entrée sur le terrain *recifense*<sup>877</sup> s'est donc traduite par une insertion dans des réseaux d'interconnaissance, au sein desquels nous étions perçue, par notre simple présence et les premiers contacts établis avec la municipalité, comme une jeune chercheuse proche de ce parti. La représentation que les acteurs se faisaient de notre présence a contribué à une insertion rapide dans les milieux participatifs ainsi qu'à l'observation directe de chacune des étapes du dispositif. Les documents internes à la municipalité ont également été mis à notre disposition, par la possibilité notamment de copier-coller une partie des fichiers électroniques de la Coordination de la femme. Ces fichiers – des documents de travail internes à cette administration – permettent de penser les usages de la participation par la Coordination de la Femme, pour justifier l'adoption de politiques du genre, au sein du gouvernement municipal.

Nous avons adopté une posture différente à Londrina, où nous avons débuté notre enquête de terrain en mars 2007, soit au lendemain des élections présidentielles et législatives. Dans cette ville, les conférences sont composées de réseaux variés et moins homogènes, par comparaison à Recife. Cette configuration locale nous a amenée à insister plus régulièrement sur notre statut de doctorante pour afficher une certaine

---

<sup>875</sup>. C'est le terme utilisé par le secrétaire des relations internationales du PT, en exercice en 2006. Entretien le 2 mars 2006

<sup>876</sup>. Le contact avec le PT et l'accès aux archives du parti a toutefois été moins aisé. Cette dimension est développée par Camille Goirand et Daniela Rocha., « L'accès aux archives du Parti des Travailleurs au Brésil : expériences croisées et jeux d'échelles », *Revue Internationale de Politique Comparée*, vol. 17, n° 4, 2010, p. 109-125.

<sup>877</sup>. Relatif à Recife.

neutralité face à des groupes parfois rivaux. Si cette posture nous a permis d'effectuer des entretiens avec l'ensemble des acteurs présents aux conférences, elle a également eu pour effet une moindre acceptation de notre présence au cours de certaines étapes du dispositif, en particulier durant ses phases d'organisation en amont et en aval. Cette intégration différenciée a eu des conséquences sur les données recueillies. A Londrina, nous avons davantage eu recours aux entretiens compréhensifs et moins à l'observation directe qu'à Recife.

L'inégal déroulement des enquêtes permet de souligner la difficulté de reproduire, à l'identique, des protocoles d'enquêtes, en particulier lorsque la recherche repose sur une méthodologie qualitative. Cette démarche dépend en effet de la relation établie avec les enquêtés, qui peut varier en fonction des configurations locales. Si nous avons pu accompagner le dispositif dans ses aspects les plus informels à Recife, ce déroulement est moins le seul résultat de nos choix méthodologiques que d'une co-construction, avec des acteurs nous ayant intégré à un groupe d'interconnaissance<sup>878</sup>. C'est d'ailleurs à ce titre que l'accès à certains matériaux a été rendu possible, à l'image des documents internes de la Coordination de la femme. A l'inverse, nous avons été comme une observatrice extérieure définie par le personnel du Secrétariat des femmes de Londrina. Pour cette raison, nous n'avons pu accéder qu'aux espaces formels et publics du dispositif.

Le déroulement de nos enquêtes renseigne sur les conditions d'entrée dans les conférences des femmes. A Recife, notre intégration rapide atteste du poids des relations interpersonnelles pour entrer dans ce dispositif. Un constat similaire peut être réalisé dans le cas de Londrina mais dans cette ville, notre rôle d'observatrice nous a permis de comprendre l'envers de ce phénomène, c'est-à-dire les difficultés qu'une participante rencontre pour investir les conférences des femmes lorsqu'elle n'est pas pleinement intégrée aux réseaux d'action publique, organisés autour du personnel municipal.

---

<sup>878</sup>. Christophe Broqua souligne, avec raison que « l'on ne décide pas seul de la distance à l'objet, mais conjointement avec les acteurs, dans un processus de négociation qui, s'il n'est pas toujours verbal, n'en est pas moins effectif ». Christophe Broqua, « L'ethnographie comme engagement : enquêter en terrain militant », *Genèses* vol. 2, n°75, 2009, p. 109-124.

## **La variabilité des sources disponibles : un objet de la comparaison**

Au-delà du déroulement de l'enquête, les données récoltées peuvent être dissemblables dans la mesure où elles ne sont pas accessibles de la même façon, selon les cas. Nous avons été confrontées à l'inégale disponibilité des sources lorsque nous avons entrepris de consulter les documents internes à la municipalité à Recife et à Londrina. La recherche documentaire avait deux objectifs : retracer le processus de création des conférences de femmes, afin de compléter les entretiens réalisés sur le sujet et analyser les comptes rendus des réunions du Conseil de la femme dans les deux villes. Toutefois, l'archivage est, dans les deux villes, très inégale. A Recife, il est relativement précaire, contrairement à Londrina où la mémoire institutionnelle fait l'objet d'un archivage plus systématique. La recherche documentaire s'est révélée particulièrement intéressante à Londrina, où les comptes rendus des réunions du Conseil sur la période 2002-2007 sont disponibles et relativement détaillés. Ces manuscrits retranscrivent avec précision les interventions des membres du Conseil. Ils permettent de rendre intelligibles certains des éléments évoqués par les acteurs durant les entretiens, quant à leurs usages des conférences. Plus précisément, ces comptes rendus attestent de la régularité avec laquelle les habitantes de quartiers investissent les conférences pour négocier un accès, individuel et collectif, au « guichet » des administrations et contester le « traitement bureaucratique de la misère ». La participation des habitantes des quartiers périphériques est davantage orientée vers l'exécution, au quotidien, des politiques sociales que vers la mise sur agenda de problèmes publics. A Recife, les comptes rendus dont nous disposons sur la période 2001-2006 sont très lacunaires : ponctuellement réalisés, ils sont le plus souvent sommaires et se résument à une énumération de thèmes évoqués. Aussi, cette ressource n'est pas nécessairement exploitable.

La variabilité des archives disponibles est donc à l'origine d'une dissymétrie, qui est toutefois une source d'enseignements sur les cas étudiés.

La nature des écrits disponibles à Recife et Londrina illustre, en effet, la place différenciée qu'occupe ce même dispositif dans les deux villes. A Londrina, le Conseil est envisagé, par ses promoteurs, comme une extension du Secrétariat des femmes, le second confiant d'ailleurs au premier des tâches d'exécution des politiques publiques du genre, pour pallier de faibles ressources administratives. La rédaction des comptes rendus, assurée par un membre du Secrétariat des femmes, s'inscrit ainsi dans la

continuité du travail administratif. La conservation des comptes rendus, dans le Secrétariat lui-même, matérialise la place confiée au dispositif, tout en restreignant leur accès, puisque leur consultation suppose l'accord de la secrétaire des femmes. L'inscription par écrit des débats tenus au sein du Conseil s'accompagne également d'une interprétation des échanges discursifs, au profit d'une atténuation des conflits entre acteurs et d'une valorisation de la prise de parole du personnel administratif. Comme le souligne Jack Goody, l'écrit confère un pouvoir sur soi et sur l'autre ; à Londrina, il tend à consolider la prééminence des prises de positions des acteurs administratifs sur le reste des participantes<sup>879</sup>.

A l'inverse, à Recife, l'archivage précaire découle d'une moindre institutionnalisation du dispositif. Le Conseil est, dans cette ville, envisagé comme une émanation de la « société civile », par les participantes, pour lesquelles l'autonomie de cette instance constitue un enjeu permanent. La rédaction des comptes rendus est confiée à une stagiaire en charge de l'administration du Conseil – c'est-à-dire un acteur extérieur à l'administration municipale, et ces documents sont conservés dans les locaux du Conseil lui-même. Le caractère lacunaire des comptes rendus, que l'on peut expliquer par le profil de la stagiaire recrutée, faiblement scolarisée, constitue un enjeu moindre pour les participantes, qui ne remettent que rarement en question l'absence de mémoire des réunions<sup>880</sup>. Le recours ponctuel à l'écrit renvoie, en fait, à la manière dont les participantes investissent le Conseil, en important des modes d'action collective reposant principalement sur l'oral et l'échange interpersonnel.

Ainsi, l'asymétrie des données recueillies a résulté de la relation différenciée entretenue avec les enquêtées mais elle a également été le fruit des contextes distincts au sein desquels la recherche s'est déroulée. Moins qu'un obstacle pour l'exercice de la comparaison, elle a constitué une source d'enseignement à partir de laquelle nous avons construit notre analyse comparée.

---

<sup>879</sup>. Jack Goody, *Pouvoirs et savoirs de l'écrit*, Trad. de l'anglais par Claire Maniez, Paris, La Dispute, 2007.

<sup>880</sup>. Au cours de mes sept mois d'enquête de terrain, le contenu des comptes-rendus a été questionné une seule fois par le personnel de la Coordination de la femme. Il a été demandé à la stagiaire en charge de leur rédaction de « s'appliquer » davantage.

### Annexe 3 : Présentation des entretiens

---

#### Recife

##### 1) Participant·es aux conférences des femmes de Recife

Nom	Profession	Date de l'entretien	Durée de l'entretien
Dona Vilma	Artisan et dirigeante associative.	04 avril 2006 21 septembre 2007	45 min 1h 25
Vanderliza	Prostituée	06 avril 2006	1h 15
Rosineide et Edilma (entretien collectif)	Toutes deux sans emploi.	10 avril 2004	1h 50
Maria	Retraitée	29 avril 2006	35 min
Zeza	Retraitée	17 mai 2006	55 min.
Maria Alnice	Sans emploi	17 mai 2006.	1h35
Nicinha	Retraitée	18 mai 2006 27 septembre 2007	1h20 2h10
Inês Raquel	Employée domestique	16 mai 2006	1h25
Josilene	Au chômage et auparavant, secrétaire de direction	22 juin 2006 20 septembre 2007	1h45 2h10
Rejane	Enseignante du secondaire	3 juillet 2006	40 min
Agricélia	Agent communautaire de santé	7 septembre 2007	1h30
Simone	Institutrice	1 <sup>er</sup> septembre 2007	55 min
Marcia	Enseignante du secondaire	13 septembre 2007	1h20
Ana	Artiste	26 septembre 2007	45 min
Suzanne	Doctorante	25 septembre 2007	1h50.
Betania	Infirmière	1 octobre 2007	1h15

2) Acteurs administratifs

<b>Nom</b>	<b>Profession</b>	<b>Date de l'entretien</b>	<b>Durée de l'entretien</b>
Josineide	Responsable de l'axe « participation » de la Coordination de la femme de Recife	28 mars 2006 15 septembre 2007	45 min 50 min
Dalvanice	Coordinatrice de la femme de Recife en exercice en 2006	12 avril 2006	45 min
Nazaré	Responsable de l'axe « genre et race » de la Coordination de la femme	26 avril 2006	40 min
Karla	Secrétaire des droits humains de Recife	8 juin 2006	1h10
Viviane	Stagiaire à la Coordination de la femme de Recife	26 juin 2006	50 min
Juliana	Juriste du Secrétariat des droits humains de Recife.	07 juillet 2006	1h10
Benita	Responsable de l'axe « santé des femmes » du Secrétariat de la santé de Recife	11 juillet 2006	1h00
Shirley	Chargée de mission à la maison de la culture de Recife	11 juillet 2006	1h10.
Andréa	Chargée de mission au Ministère du développement agricole	31 janvier 2007	1h45
Aron	Responsable de l'axe travail et genre de la Coordination de la femme de Recife	29 septembre 2007	45 min.
Edna	Secrétaire de l'éducation de Recife.	1 <sup>er</sup> octobre 2007	1h10.
Mikaelli	Responsable du programme Bolsa Familia, CRAS 1.	04 octobre 2007	1h05



### 3) Parlementaires municipaux

<b>Nom</b>	<b>Profession</b>	<b>Date de l'entretien</b>	<b>Durée de l'entretien</b>
Henrique Leite	Elu du PT	Le 21 septembre 2007	40 min
Luciana Azevedo	Elue du PSDB puis du PT	27 septembre 2007	1h10
Romildo Gomes	Elu du PFL	18 octobre 2007	55 min

## **Londrina**

### 1) Participant aux conférences des femmes de Londrina

<b>Nom</b>	<b>Profession</b>	<b>Date de l'entretien</b>	<b>Durée de l'entretien</b>
Rosalina	Artisan et dirigeante associative	7 mai 2007	1h30
Maria Marcia	Artisan et dirigeante associative	9 mai 2007	1h45
Natalia	Sans profession	9 mai 2007	40 min
Heloisa	Etudiante	11 mai 2007	45 min
Nilda	Sans profession	28 mai 2007	45 min
Margarida	Employée des services	29 juin 2007	35 min
Aparecida	Sans profession	2 août 2007	1h10
Simone	Institutrice	7 Août 2007	45 min
Isaura	Artisan et dirigeante associative	9 août 2007	1h20
Benedita	Retraitée	9 août 2007	50 min
Dulce	Employée des services	30 octobre 2007	1h30

2) Acteurs administratifs

<b>Nom</b>	<b>Profession</b>	<b>Date de l'entretien</b>	<b>Durée de l'entretien</b>
Cristina	Responsable des politiques publiques du Secrétariat des femmes	5 avril 2007	1h10
Mazé	Secrétaire des femmes (2004- 2008)	5 avril 2007	1h20
Lisnea	Responsable de la direction « violence à l'égard des femmes » du Secrétariat des femmes	5 avril 2007	50 min
Silvana	Fonctionnaire territorial et doctorante	3 mai 2007	2h30
Dora Barnabé	Secrétaires des femmes de Londrina (1998-1999).	16 mai 2007	1h00
Lorena	Responsable de la communication du cabinet du maire	18 mai 2007	1h10
Elza Correia	Secrétaire des femmes de Londrina (1996-1998)	19 mai 2007	1h05
Elaine	Fonctionnaire territorial	18 juin 2007	1h20
Honorina	Responsable de la communication du centre de participation populaire	18 juillet 2007	55 min
Joelma	Responsable du Centre de participation populaire	18 juillet 2007	1h20

3) Parlementaires municipaux:

<b>Nom</b>	<b>Profession</b>	<b>Date de l'entretien</b>	<b>Durée de l'entretien</b>
Glaudio Renato de Lima	Elu du PT	13 avril 2007	40min
Sandra Graça	Elue du PP	20 avril 2007	1h00
Maria Angela Santini	Elue du PT	23 avril 2007	45 min
Marcelo Belinati	Elu du PP	4 mai 2007	45 min

#### **Annexe 4 : Documents et archives consultés**

---

Cette annexe présente les fonds d'archives et la documentation que nous avons réunis pour notre recherche.

##### **I) Comptes rendus des réunions des Conseils de la femme de Recife et Londrina**

###### **Londrina :**

Les comptes rendus sont réunis dans un cahier, disponible dans les locaux du Secrétariat des femmes de Londrina. Nous avons eu accès aux comptes rendus des réunions organisées aux dates suivantes :

- |                     |                                  |
|---------------------|----------------------------------|
| - 3 février 2004    | - 28 avril 2005                  |
| - 20 février 2004   | - 20 mai 2005                    |
| - 3 mars 2004       | - 17 juin 2005                   |
| - 19 mars 2004      | - 27 juin 2005                   |
| - 14 mai 2004       | - 15 juillet 2005                |
| - 18 avril 2004     | - 19 août 2005                   |
| - 29 avril 2004     | - 1 <sup>er</sup> septembre 2005 |
| - 28 mai 2004       | - 14 septembre 2005              |
| - 26 juin 2004      | - 21 octobre 2005                |
| - 9 Juillet 2004    | - 18 novembre 2005               |
| - 20 août 2004      | - 20 janvier 2006                |
| - 17 septembre 2004 | - 20 avril 2006                  |
| - 15 octobre 2004   | - 25 mai 2006                    |
| - 18 novembre 2004  | - 28 août 2006                   |
| - 17 décembre 2004  | - 20 septembre 2006              |
| - 21 janvier 2005   | - 14 décembre 2006               |
| - 17 février 2005   | - 12 février 2007                |

## **Recife**

Les comptes rendus des réunions sont archivés dans les locaux du Conseil de la femme de Recife. Nous avons eu accès aux comptes rendus des réunions suivantes :

- |                    |                   |
|--------------------|-------------------|
| - 26 août 2004     | - 25 mai 2006     |
| - 9 septembre 2004 | - 7 décembre 2006 |
| - 17 novembre 2004 | - 1 janvier 2007  |
| - 12 janvier 2006  | - 6 février 2007  |
| - 16 février 2006  | - 4 avril 2007    |
| - 9 mars 2006      | - 3 mai 2007      |

## **II) Documents internes aux administrations en charge du genre de Recife et Londrina**

### **Recife :**

- Coordenadoria da mulher, *Plano estratégico*, Recife, 2001, 20 p.
- Coordenadoria da mulher, *Projeto 'Sempre Viva'. Casa Abrigo do Recife*, Recife, janvier 2002, 28 p.
- Prefeitura do Recife, *Programa municipal de assistência e prevenção à violência doméstica e sexista*, Recife, novembre 2002, 22 p.
- Prefeitura do município do Recife, *1ª conferência municipal da mulher. Caderno de resoluções*, Recife, 2002, 10 p.
- Coordenadoria da mulher, *Planejamento do Fórum de gênero*, Recife, Février 2003.
- Prefeitura do Recife, *Ata da reunião. Planejamento do Fórum de gênero*, Recife, février 2003, 2 p.
- Coordenadoria da mulher, *Avaliação 2001/2002*, Recife, avril 2003, 6 p.
- Coordenadoria da mulher, *Plano estratégico, gestão 2001-2004*, Recife, 2003, 9 p.
- Coordenadoria da mulher, *Plano estratégico de ação, 2003/2004*, Recife, juillet 2003, 18 p.

- Coordenadoria da mulher, *Propostas para a ação das temáticas. Planejamento 2003/2004*, Recife, 2003, 4 p.
- Coordenadoria da mulher, *Saude como ação política através da arte*, 2003, 6 p.
- Coordenadoria da mulher, *Projeto: Mulheres gerando renda para a autonomia política et econômica*, Recife, 2003, 12 p
- Coordenadoria da mulher, *Relatório reunião projeto FIG - RPA 5*, Recife, 2003, 1 p.
- Coordenadoria da mulher, *Projeto estratégias de igualdade de gênero no trabalho*, Recife, 2003, 2 p.
- Prefeitura do Recife, *Documento final: resoluções. 2ª conferência municipal da mulher*, Recife, abril 2004, 21 p.
- Coordenadoria da mulher, *Relações de gênero no programa saúde da família do Recife*, 2004, 14 p.
- Coordenadoria da mulher, *Termo de referência do projeto: traçando ideas*, fevrier 2004, 10 p.
- Coordenadoria da mulher, *Prestação de contas. Saúde da mulher*, Recife, 2005, 11 p.
- Prefeitura do Recife, *Regimento e texto base para discussão. 3ª conferência municipal da mulher*, Recife, 2006, 24 p.
- Coordenadoria da mulher, *Relatório da oficina de planejamento da Coordenadoria da mulher*, Recife, Janvier 2006, 14 p.
- Coordenadoria da mulher, *Resumo do colegiado*, Recife, janvier 2006, 2 p.
- Coordenadoria da mulher, *Projeto SENASP*, Recife, 2006, 7 p.
- Coordenadoria da mulher, *Planejamento da Coordenadoria da mulher. Temática de gênero e desenvolvimento econômico*, Recife, 2007, 1 p.
- Coordenadoria da mulher, *Seminário interno*, Recife, septembre 2007, 2 p.
- Coordenadoria da mulher, *Introdução da violência doméstica e sexual contra mulher na vigilancia a saúde*, Recife, s/d, 7 p.
- Coordenadoria da mulher, *Planejamento. Coordenadoria da mulher e temática da saúde*, Recife, s/d, 2 p.
- Coordenadoria da mulher, *Curso de panificação*, Recife, s/d, 2 p.
- Coordenadoria da mulher, *Projeto: economia popular solidária com equidade de gênero*, Recife, s/d, 4 p.

## **Londrina**

- Prefeitura de Londrina, Coordenadoria da Mulher, *Projeto Oficina Trabalho*, Londrina, 1995.
- Coordenadoria da mulher, *Relatório de atividades*, 1993, Londrina, 1993, 6 p.
- Coordenadoria da mulher, *Relatório de atividades*, 1994, Londrina, 1994, 6 p.
- Coordenadoria da mulher, *Relatório de atividades*, 1995, Londrina, 1995, 5 p.
- Coordenadoria da mulher de Londrina, *Relatório de atividades*, 1996, Londrina, 1996, 6 p.
- Secretaria especial da mulher, *Relatório de atividades*, 1997, Londrina, 1997, 8 p.
- Secretaria especial da mulher, *SEM*, 1999, Londrina, 1998, 19 p.
- Secretaria especial da mulher, *Relatório de atividades*, 1998, Londrina, 1998, 6 p.
- Secretaria especial da mulher, *Projetos e atividades*, 1999, Londrina, 1999, 25 p.
- Secretaria especial da mulher, *Relatório de atividades*, 2000, Londrina, 2000, 9 p.
- Secretaria especial da mulher, *Relatório de atividades*, 2001, Londrina, 2001, 8 p.
- Prefeitura do município de Londrina, *2ª conferência dos direitos da mulher*, Londrina, novembro 2001, 47 p.
- Secretaria municipal da mulher, *Relatório de atividades*, 2002, Londrina, 2002, 6 p.
- Secretaria municipal da mulher, *Relatório de atividades*, 2003, Londrina, 2003, 7 p.
- Prefeitura do município de Londrina, *3ª conferência dos direitos da mulher. Relatório final*, Londrina, dezembro 2003, 43 p.
- Secretaria municipal da mulher, *Resumo consolidado das propostas*, Londrina, 2004, 1 p.
- Secretaria municipal da mulher, *Relatório de atividades*, 2004, Londrina, 2004, 5 p.
- Secretaria municipal da mulher, *Relatório de atividades*, 2004, Londrina, 2004, 16 p.

- Prefeitura do município de Londrina, *Relatório de Atividades- Secretária municipal da mulher*, Londrina, 2006.
- Elaine Galvão, *Genêro e políticas públicas. Síntese da palestra proferida ao Conselho dos Direitos da Mulher*, Londrina, Juillet 2006, 2 p.
- Conselho Municipal dos direitos da Mulher, *Planejamento: comissão de enfrentamento a pobreza e geração de Renda*, Londrina, 2007, 3 p.
- Conselho municipal dos direitos da mulher, *Planejamento*, Londrina, 2007, 18 p.
- Conselho municipal dos direitos da mulher, *Planejamento: comissão de Saúde*, Londrina, 2007, 3 p.
- Conselho municipal dos direitos da mulher, *Planejamento: comissão enfrentamento à violência contra mulher*, Londrina, 2007, 3 p.
- Prefeitura do município de Londrina, *Projeto capacitação atuantes na rede de enfrentamento a violência contra mulher*, Londrina, s/d.
- Prefeitura do município de Londrina, *Projeto fortalecendo através da capacitação da rede de apoio de atendimento à adolescentes e mulheres vítimas de violência doméstica e sexual*, Londrina, s/d.
- Lisnéia A. Rampazzo, *Enfrentamento a violencia contra mulher*, Londrina, Prefeitura de Londrina, s/d, 2 p.

-  
-

### **III) Archives du Centre de documentation du SOS Corpo de Recife**

- *Moções do VI encontro regional feminista*, Recife, mai 1985, 15 p.
- FMPE, *Nomes et endereços das participantes da reunião do movimento de mulheres do Estado de Pernambuco*, Recife, juin 1988, 3 p.
- FMPE, *Informe*, n°1, août 1988, 4 p.
- FMPE, *Informe*, n°2, septembre 1988, 4 p.
- FMPE, *Informe*, n°3, octobre 1988, 2 p.
- FMPE, *Informe*, n°4, décembre 1988, 4 p.
- FMPE, *Informe*, n°5, janvier 1989, 5 p.
- FMPE, *Informe*, n° 6, avril 1989, 8 p.
- FMPE, *Informe*, n°7, Avril 1989, 3 p.
- FMPE, *Beijing 1995*, Recife, décembre 1994, 10 p.

- FMPE, *Ação política das mulheres em Pernambuco. Construindo o balanço das duas últimas décadas - rumo a Beijing 1995*, Recife, 1995, 72 p.
- FMPE, *Subsídio para oficina. Estratégias políticas para o FMPE no nível estadual, regional e nacional*, Recife, abril 1997.
- FMPE, *O que as mulheres de Pernambuco querem como políticas públicas de 1997 ao ano 2000*, Recife, 1997, 26 p.
- FMPE, *Relatório do seminário « mecanismo de participação e controle social »*, 1e 4 avril 1999.
- SOS Corpo, *9º encontro feminista*, Recife, novembre 1998, 4 p.
- *Políticas de gênero na prefeitura municipal do Recife. Propostas da comissão de mulheres*, Recife, 22 novembre 2000.
- FMPE, *Violência contra a mulher em Pernambuco. Propostas de políticas públicas para a segurança das mulheres*, Recife, juillet 2003.
- FMPE, *Informativo FMPE*, n°2, mai 2003, 4 p.
- FMPE, *Políticas públicas para mulheres cidadãs*, Recife, 2004, 44 p.
- FMPE, *Em Fórum*, n°1, 2004, 4 p.

#### **IV) Archives du Congrès en ligne:**

- Câmara dos deputados, *Audiências públicas na assembléia nacional constituinte : a sociedade na tribuna*, Brasília, Biblioteca digital da Câmara dos deputados, 2009, 231 p.
- Assembleia nacional constituinte, *Emendas populares*, Brasília, Centro gráfico do Senado, 1988, 61 p.
- Comissão de sistematização, *Anais da Constituinte : atas de comissões*, Brasília, Senado, 2397 p.
- Demo Pedro, « Planejamento participativo: possibilidades e limitações », in *Subsídios para a elaboração do III plano setorial de educação, cultura e desportos*. Série Planejamento 1, Brasília, MEC/DDD, 1979.



## V) Journaux officiels

### De l'Etat fédéral

- Décret n° 75.922 du 1er Juillet 1975, *Diário oficial da União*, Brasília, juillet 1975, p. 7992.
- Conselho de Desenvolvimento Social, « Exposição de Motivos », *Diário Oficial da União* Brasília, semaine du 2/05/ 1980, section 1, p. 7769.
- Loi n°7562 du 23 octobre 1998, *Diário Oficial*, N° 125, semaine du 12/11/1998.

### De la municipalité de Recife :

Le journal officiel de Recife est disponible en ligne depuis 2000. [www.recife.pe.gov.br/diariooficial](http://www.recife.pe.gov.br/diariooficial). Les documents cités à partir de cette date sont des documents électroniques. Les autres documents sont disponibles dans le centre de documentation du gouvernement municipal de Recife.

- Loi n°10. 967 du 13 mars 1973, *Diário oficial do Municipio*, semaine du 27/03/1973, p. 1913.
- Loi n°15 347 du 19 avril 1990, *Diário oficial do Recife*, semaine du 21/04/90, p. 2.
- Décret n°18. 873 du 9 juillet 2001, *Diário oficial do Recife*, semaine du 11/07/2001.
- Loi n° 16. 720 du 5 décembre 2001, *Diário oficial do Recife*, semaine du 6/12/2001.
- Notícias, « Mulheres ganham programa de prevenção à violência », *Diário oficial do Recife*, semaine du 6/12/2001.
- Notícias, « Seminário debate violência contra mulher no Recife », *Diário oficial do Recife*, semaine du 13/04/2002.
- Loi n° 16.848/03 du 31 mars 2003, *Diário oficial do Recife*, semaine du 3/04/2003.
- Notícias, « Prefeito João Paulo participa de audiência pública », *Diário oficial do Recife*, semaine du 19/08/2003.
- Décret n°20.316 du 20 février 2004, *Diário oficial do Recife*, semaine du 21/02/2004.

- Notícias, « João Paulo abre II confêrencia Municipal da Mulher », *Diário oficial do Recife*, semaine du 05/04/2004.
- Notícias, « Prefeito inaugura novo núcleo de assistência judiciária », *Diário oficial do Recife*, semaine du 25/11/2004.
- Notícias, « Atividades marcam luta contra violência », *Diário oficial do Recife*, semaine du 27/11/2004.
- Décret n°20.476 du 9 juin 2004, *Diário oficial do Recife*, semaine du 10/06/2004.
- Décret n° 21.970 du 24 mai 2006, *Diário oficial do Recife*, semaine du 25/05/2006.
- Notícias, « João Paulo empossa novo Conselho da Mulher », *Diário oficial do Recife*, semaine du 3/08/2006.
- Lei n°17.479 du 12 juin 2008, *Diário oficial do Recife*, semaine du 14/06/2008.

#### De la municipalité de Londrina

Les lois suivantes sont accessibles sur le site de la chambre législative municipale: <http://www1.cml.pr.gov.br/cml/site/pesqleis.jspx>. Les décrets nous ont été fournis par le Centre de documentation du gouvernement de Recife, si bien que nous ne connaissons pas leur date de publication au journal officiel.

- Loi n° 7.562 du 23 octobre 1998, *Journal oficial de Londrina*, 12/11/1998.
- Décret n°344 du 11 juillet 2000
- Loi n° 8.082 du 31mars 2000, *Journal oficial de Londrina*, 01/04/2000.
- Décret n° 636 du 10 décembre 2001,
- Décret n°158 du 2 avril 2004
- Décret n°34 du 28 janvier 2004
- Décret n°246 du 18 avril 2006.

## VI) Archives du PT

### Documentation du PT national à São Paulo :

- Boletim da Sub-secretaria nacional de mulheres do PT, *PT Informa*, São Paulo, août 1992, 4 p.
- Boletim da Secretaria nacional de mulheres do PT, *PT informa*, São Paulo, mars 1993, 4 p.
- Boletim da Secretaria nacional de mulheres do PT, *PT informa*, août 1993, 2 p.
- Boletim da Secretaria nacional de mulheres do PT, *PT informa*, décembre 1993, 4 p.
- Boletim da Secretaria nacional de mulheres do PT, *PT informa*, août 1993, 4 p.
- Boletim da Secretaria nacional de mulheres do PT, *PT informa*, avril 1994, 4 p.
- Boletim da Secretaria nacional de mulheres do PT, *Mulheres*, juin 1995, 2 p.
- Boletim da Secretaria nacional de mulheres do PT, *Mulheres*, mars 1997, 2 p.
- Boletim da Secretaria nacional de mulheres do PT, *PT informa*, São Paulo, juillet 2004, 4 p.

### Documentation du PT à Londrina

- Nedson Luiz Micheletti, *Plano de ação de governo: 2001-2004*, Londrina, 2000.

## VII) Archives de journaux

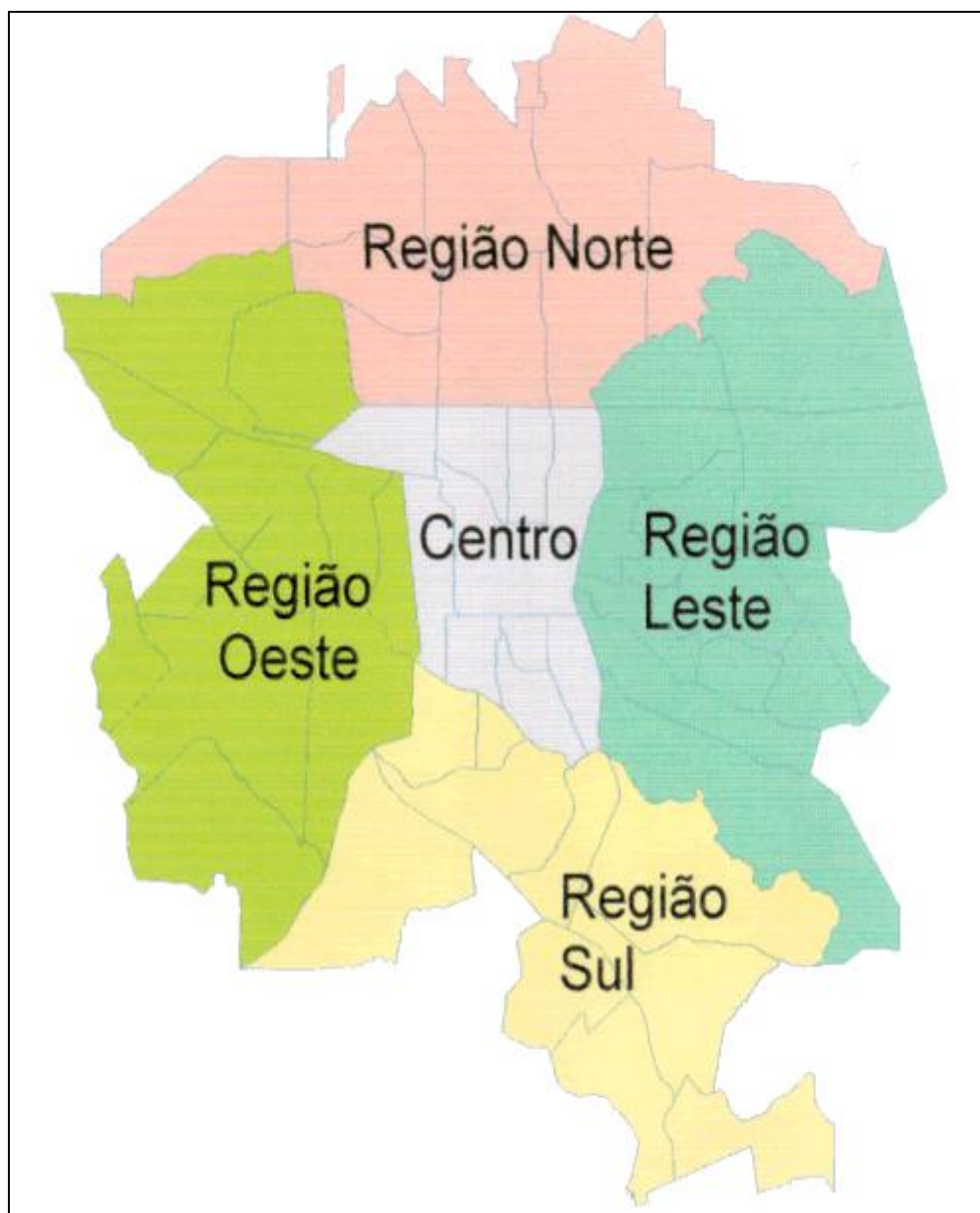
- « Fórum reúne mulheres engajadas na política », *Jornal do Commercio*, 18 juin 1988.
- « Joaquim Francisco promete governo popular », *Diário de Pernambuco*, 19 novembre 1988.
- « Câmara homenageia mulheres », *Diário de Pernambuco*, 9 mars 1989.
- « Eunice aconselha reflexão no dia da mulher », *Diário de Pernambuco*, 8 mars 1991.
- « Mulheres ganham casa no seu dia », *Diário de Pernambuco*, 9 Mars 1994.
- « Proposta quer criminalizar assedio sexual », *Diário de Pernambuco*, 9 Mars 1997.

- « Festa com pitada de amargura », *Diário de Pernambuco*, 9 mars 1998.
- « Mulheres discutam cidadania na prisão », *Diário de Pernambuco*, 9 mars 1999.
- « Aborto legal », *Jornal do Commercio*, 2 novembre 2000.
- « Londrina debate papel da Mulher », *Estado do Paraná*, 10 mars 2000.
- « Derrotamos FHC, não Jarbas », *Jornal do comercio online*, 30 octobre 2000.
- « O PT já é nova força política de Pernambuco », *Jornal do Commercio*, 3 octobre 2004.
- « João Paulo na cabeça », *Diário de Pernambuco*, 4 octobre 2004.
- « Aliança governista perde força para o PT », *Diário de Pernambuco*, 4 octobre 2004.



## Annexe 6 : Carte des « régions » de Londrina

---



Source : Prefeitura do Município de Londrina, *Mapas temáticos*, 2000.

